

**LA TASA Y EL PRECIO PÚBLICO COMO  
INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN**

Autor: *José María Moreno Seijas*

P.T. Nº 7/98



## **RESUMEN**

A pesar de muchos años de debate la distinción entre la tasa y otras figuras similares como el precio público, no está perfectamente delimitada en la doctrina española. La revisión que el Tribunal Constitucional ha hecho de la Ley 8/1989 de Tasas y Precios Públicos en la sentencia 185/1995, ha dado lugar a la declaración de inconstitucionalidad de algunos contenidos del mencionado texto legal y, por tanto, se hace necesario abordar la modificación de dicha ley. En el presente trabajo se exponen algunas reflexiones sobre el encaje en la Hacienda Pública moderna de los ingresos públicos que se producen como contraprestación por servicios recibidos, como las tasas y los precios públicos, y se analiza también las experiencias de otros países en esta materia. Finalmente, se hace una propuesta acerca del sentido en que se debería modificar la Ley 8/1989.



## ÍNDICE

- I. INTRODUCCIÓN
  - II. EL PRINCIPIO DEL BENEFICIO DE LA IMPOSICIÓN
  - III. EL CRECIMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO. LA PARAFISCALIDAD
    - III.1. La Parafiscalidad en Francia
    - III.2. La Parafiscalidad en Estados Unidos
    - III.3. La Parafiscalidad en España
    - III.4. Estudio comparativo de los ingresos parafiscales
  - IV. LA LEY 18/1989 DE TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS
    - IV.1. Introducción
    - IV.2. Los errores de la ley 18/1989 de Tasas y Precios Públicos
  - V. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 185/1995 DE 14 DE DICIEMBRE DE 1995
  - VI. COMENTARIOS EN RELACIÓN A LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 13/1989
- BIBLIOGRAFÍA



## I. INTRODUCCIÓN

Por la sentencia 185/1995 del Tribunal Constitucional de 15 de diciembre de 1995 fueron declarados anticonstitucionales los párrafos a) y b) del artículo 24 de la Ley 8/1989 de Tasas y Precios Públicos, así como ciertas expresiones contenidas en el párrafo c) de dicho artículo. Se hace necesario ahora abordar la reforma de esta ley para adaptarla al marco constitucional.

Esta reforma, si no se hace con las debidas cautelas, podría tener un impacto financiero negativo en el futuro de cierta importancia. Un problema podría venir derivado de una nueva definición, más extensa, del hecho imponible de la tasa, pues conocidas son las limitaciones tradicionalmente impuestas por nuestra legislación, y defendidas por la doctrina española, de que el importe de la tasa nunca ha de superar el coste del servicio o actividad por la que se exige.

Otro problema que puede tener consecuencias futuras en la recaudación de ingresos es que el marco normativo no sea lo suficientemente flexible para dar acomodo a otras figuras de ingresos públicos que surgen con cada vez mayor fuerza en la Hacienda Pública española. Nos estamos refiriendo a figuras tales como los tributos ecológicos y otros cánones e ingresos de los que hablaremos más adelante.

Tras decenas de años de debates sobre la figura de la tasa, todavía no hay acuerdo unánime sobre lo que la tasa es o no es: su definición, sus características y elementos fundamentales, sus rasgos diferenciales en relación con otras figuras similares y su utilidad en la Hacienda Pública moderna. Muy posiblemente ello sea debido a que estamos ante una figura que se revela en la frontera entre el ingreso y el gasto público, disciplinas que se han nutrido de principios propios. Esta frontera donde el ingreso y el gasto público entran en conexión está constituida por el Principio del Beneficio de la Imposición, principio que es poco conocido en la Teoría de la Imposición.

Sin embargo, lo que parece cierto es que en la sociedad occidental de fin de siglo se está acrecentando la importancia del Principio del Beneficio de la Imposición. Ello es debido tanto a la necesidad de buscar nuevos instrumentos de recaudación con los que allegar nuevos recursos, como a la aparición de nuevas tendencias en la Hacienda Pública que buscan incidir en el comportamiento de los ciudadanos y los agentes económicos. Ejemplos de estas nuevas tendencias son el ticket moderador de la sanidad, los tributos ecológicos, la reordenación de los impuestos, como por ejemplo los que gravan a las pequeñas y medianas empresas, la rebaja global de la progresividad en el impuesto sobre la renta, etc. No cabe duda de que se están produciendo innovaciones en la ordenación de los ingresos públicos, en buena parte motivadas por el cambio del escenario económico internacional y las reformas que ello obliga a realizar en los sectores públicos nacionales.

Por tanto, la tarea de abordar la reforma de la legislación sobre tasas y precios públicos debe realizarse, creemos, desde una perspectiva moderna, que no suponga un paso atrás a situaciones que no se quiere que se repitan y que no ponga en peligro objetivos como el mantenimiento de niveles de recaudación importantes o la implantación ex novo de ingresos fiscales con fines extrafiscales. En

las próximas páginas revisaremos algunas de estas ideas con el fin de arrojar luz sobre la nueva orientación que ha de recoger la legislación de tasas y precios públicos en España.

## **II. EL PRINCIPIO DEL BENEFICIO DE LA IMPOSICIÓN**

En la historia de la Hacienda Pública dos han sido los esquemas teóricos que más han sido aceptados por los estudiosos acerca del problema del reparto del esfuerzo tributario entre los ciudadanos: *a)* el principio de capacidad de pago, y; *b)* el principio del beneficio.

El principio del beneficio pretende que los ciudadanos contribuyan al sostenimiento de los servicios públicos según el uso que hagan de éstos y el beneficio que obtengan. Un grave problema para la implantación práctica de este principio es la revelación de las preferencias por los ciudadanos además de su neutralidad en relación a la redistribución de los recursos en una sociedad con graves problemas de desigualdad.

El principio de capacidad de pago, por el contrario, distribuye el esfuerzo en la financiación de los servicios públicos de acuerdo con la capacidad contributiva de los ciudadanos, expresada a través de índices como la renta, la propiedad o el consumo. Este principio tiene aspiraciones progresistas, pues hace pagar más a quien está en mejor situación. Dada la situación social de las sociedades occidentales durante el siglo XX, no es de extrañar que este principio haya sido el elegido para informar el sistema tributario, girando todo él sobre un instituto fundamental: el impuesto. El impuesto ha sido el gran arma para redistribuir riqueza en la sociedad, para financiar los servicios públicos y programas sociales.

Sin embargo, en la actualidad está disminuyendo el tradicional papel de los ingresos fiscales como medio de disminuir la desigualdad. Ello es debido a varias causas: *a)* la disminución de las desigualdades sociales, al menos en relación a épocas anteriores, con la aparición de extensas clases medias; *b)* el creciente uso de medidas desreguladoras en la economía como medio de acabar con los privilegios de grupos y sectores económicos, facilitando la igualdad de oportunidades, y; *c)* el mayor énfasis en el gasto público para incidir sobre situaciones de inequidad. Se incrementa, por el contrario, la faceta de los ingresos fiscales como medio de incentivar comportamientos económicos eficientes que favorezcan a toda la comunidad.

Se están detectando, en definitiva, significativas tendencias que tienden a dar un papel más preeminente al principio del beneficio de la imposición, lo que previsiblemente va a dar mayor importancia en un futuro cercano a los instrumentos fiscales enmarcados en esta teoría impositiva, tales como las tasas y precios públicos y otras figuras afines, lo que constituye el objeto de análisis de este documento.

## **III. EL CRECIMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO. LA PARAFISCALIDAD**



La evolución del sector público a lo largo del siglo XX ha ido poniendo de manifiesto la imparable tendencia al crecimiento del sector público, principalmente después de la Segunda Guerra Mundial. Esto ha facilitado la incorporación al sector público de ámbitos de actividad que estaban reservados a la iniciativa privada o servicios que prácticamente estaban sin desarrollar, tales como los servicios sanitarios o los sistemas de pensiones, pero también ha planteado el problema de buscar nuevas fuentes de financiación.

Esta situación de necesidad de nuevos recursos y de incorporación o desarrollo de nuevos servicios ha tenido un gran efecto en la estructura financiera de las administraciones públicas. Así, aparecen las cotizaciones sociales para financiar servicios sociales como la sanidad o los seguros de vejez, ingresos que pasan a constituir un patrimonio independiente al del Estado. Con las cotizaciones sociales nace el fenómeno de la parafiscalidad que sigue extendiéndose por la Hacienda moderna actual. También es de destacar en todos los países de Europa Occidental una tendencia al uso creciente de los impuestos indirectos que sigue manifestándose en la actualidad.

Otra tendencia que se ha registrado casi con unanimidad ha sido la utilización creciente de ingresos enmarcados en la teoría del principio del beneficio de la imposición, tales como las tasas y precios. Ello no solo con el fin de conseguir nuevos recursos sino en muchas ocasiones también con el ánimo de regular la demanda de los servicios públicos y provocar unos efectos extrafiscales. A este fenómeno heterogéneo de proliferación de cotizaciones sociales, tasas, precios y otros ingresos informados fundamentalmente por el principio del beneficio de la imposición, que están destinados a dar cobertura financiera a determinados organismos públicos o servicios públicos, cuyos procedimientos de regulación y exacción a veces son *sui generis*, lo podemos denominar, con carácter general, parafiscalidad. Este fenómeno adquiere matices singulares en diferentes países, en algunas ocasiones de tipo negativo. A continuación vamos a analizar brevemente la parafiscalidad, limitándonos tan solo a dar algunas notas, en tres países: Francia, Estados Unidos y España.

### III.1. La Parafiscalidad en Francia

En Francia la parafiscalidad es definida por, el Consejo de Estado de la siguiente manera<sup>1</sup>:

*“Resulta de los trabajos preparatorios de la ley de 25 de julio de 1953 que el legislador, reconociendo la extrema dificultad de dar una definición jurídica precisa de la parafiscalidad, ha considerado, reservándose la aplicación del artículo 2 de la ley citada, como tasas parafiscales las exacciones obligatorias, afectadas a un fin determinado, instituidas de forma autoritaria, generalmente con un objetivo de orden económico, profesional o social, y que escapan total o parcialmente a las reglas de la legislación presupuestaria y fiscal, por lo que respecta a las condiciones de creación del ingreso, de determinación de su base y tipo, del procedimiento de recaudación y del control de su empleo”.*

En Francia el fenómeno parafiscal está integrado fundamentalmente por las cotizaciones sociales y por las llamadas tasas parafiscales. Estas últimas son ingresos exaccionados por organismos independientes a los usuarios a los que prestan los servicios, abarcando una gran variedad de actividades, desde derechos pagados al Servicio Nacional del Cereal hasta el canon para financiar la Radiodifusión-televisión francesa. Para Duverger<sup>2</sup> en estos ingresos no hay la misma *proporcionalidad*

---

1 Cita extraída de Duverger, M. Hacienda Pública. Bosch, Casa Editorial. 1968. Barcelona. p. 89.

2 Duverger, M. op. cit. p. 86.

“entre las cantidades pagadas y las contrapartidas obtenidas” que está presente en las tasas fiscales. Es decir, el principio del beneficio no opera de una forma tan directa como con las tasas fiscales; hay simplemente una aproximación al principio del beneficio.

La parafiscalidad ha sido criticada en Francia pero no desde un punto de vista económico, sino desde un punto de vista jurídico, al revelarse irregularidades en los procedimientos para su aprobación o exacción, ajenos a la legislación presupuestaria y fiscal. Los ingresos parafiscales son útiles para allegar más recursos y para aproximarse a una imposición sobre el beneficio recibido en aquellas actividades o servicios en los que se reconoce un beneficio personal al ciudadano que hace uso del servicio ofrecido por el sector público. La parafiscalidad, por otra parte, sigue siendo una realidad en Francia.

### III.2. La Parafiscalidad en Estados Unidos

Un país donde sin duda los ingresos por tasas, precios y similares tienen gran importancia es Estados Unidos. Tasas y precios son exigidos por una multiplicidad de servicios y en muchas ocasiones, al igual que en Francia, por entes u organismos independientes.

En la doctrina norteamericana se diferencia claramente las tasas y precios de los tributos. Así reciben la denominación genérica de cargos a los usuarios (*user charges*) diferentes figuras: precios directos; derechos; contribuciones especiales; licencias; peajes, etc. Los cargos a los usuarios son una contraprestación por un servicio recibido, lo que los aleja de la idea del tributo y al mismo tiempo los convierte en herramientas al servicio de la eficiencia económica al regular el consumo de los servicios públicos por los que se exaccionan.

Dentro de los cargos a los usuarios también suele hacerse la distinción entre cargos de consumo (*consumption based user charges*) y cargos regulatorios (*regulatory based user charges*). En los cargos regulatorios está muy presente la idea de regulación de las actividades ciudadanas, de regulación del dominio público, de controles de calidad o seguridad dirigidos a la protección de los ciudadanos: inspecciones, licencias y permisos, expedición de certificados, etc. Por el contrario en los cargos de consumo está presente la idea de actividad comercial, de beneficio personal o económico por el consumo de un bien o un servicio.

El elemento de obligatoriedad es muy distinto en uno y otro caso, estando más reforzado en las actividades regulatorias y pudiendo estar presente en las actividades de consumo cuando no hay concurrencia o competencia del sector privado en la producción del servicio. También el elemento de beneficio privado es distinto en uno y otro caso, siendo más débil en las actividades regulatorias donde parte del beneficio es de carácter social, extendiéndose a toda la sociedad.

Sin lugar a dudas, la financiación mediante cargos directos a los ciudadanos, de los que muchos tendrán naturaleza parafiscal, tiene gran importancia en Estados Unidos. En datos de 1987, hay en Estados Unidos 29.532 distritos especiales<sup>3</sup>, de los que buena parte de ellos se financian con

---

3 El término distrito especial es un nombre genérico para expresar una gran variedad de entes públicos existentes en Estados Unidos: public enterprises, authority, special funds, agencies, etc. Los datos numéricos están extraídos del Statistical Abstract of the United States 1990. U.S. Department of Commerce. Bureau of the Census.

cargos directos que adquieren diversas formas: derechos, precios, contribuciones especiales, alquileres, cánones, peajes, etc. Si además sumamos los 14.721 distritos escolares, que en muchos casos se financian independientemente mediante recargos impositivos, podremos valorar la importancia de la parafiscalidad en Estados Unidos y la forma tan distinta de entender -e incluso de organizar- la financiación de las actividades públicas.

### III.3. La Parafiscalidad en España

También aquí en España ha habido una proliferación de ingresos públicos en los momentos en los que los recursos impositivos eran escasos para cubrir una demanda creciente de servicios públicos. Los tributos parafiscales son definidos por Martín Queralt y Lorenzo Serrano de la siguiente manera<sup>4</sup>:

*“Los tributos parafiscales son detracciones coactivas de carácter económico, caracterizadas porque, pese a tener materialmente los rasgos del tributo, ni se han creado por Ley, ni se gestionan conforme a los procedimientos aplicables a la gestión de los tributos, ni su exacción está prevista en los Presupuestos Generales del Estado. Se trata, en suma, de tributos afectados a unas finalidades concretas y determinadas, caracterizados por la singularidad de su régimen jurídico, tanto en su nacimiento como en su desarrollo y destino final”.*

Ante la situación existente en España de una diversidad de ingresos públicos no aprobados por ley y, a veces, con otras características –afectados a fines concretos, excluidos del régimen presupuestario, etc.– la Ley Reguladora de las Tasas y Exacciones Parafiscales de 26 de diciembre de 1958, vino a imponer cierto orden en la regulación de estos ingresos, iniciándose de hecho un proceso que duraría varias décadas, y que subsiste en la actualidad, de eliminación de las figuras parafiscales.

Varios errores son de destacar de la ley de 1958. El principal de ellos, probablemente, es que se consagra con carácter general la no integración de las exacciones parafiscales en los Presupuestos Generales del Estado, quitando de esta manera transparencia a todo el proceso de exacción y aplicación final de estos ingresos y chocando con varios principios presupuestarios de unánime aceptación (presupuesto universal, presupuesto bruto, presupuesto único, etc.). Por el contrario, también son de destacar varios aciertos, como el de someter las exacciones parafiscales al principio de reserva de ley o el de tratar de integrarlas en los procedimientos normales de recaudación y gestión de los ingresos tributarios<sup>5</sup>.

En la doctrina tributaria española la parafiscalidad es un concepto muy negativo. Para parte de la doctrina española la proliferación de diferentes ingresos públicos que financian entes independientes, con procedimientos de recaudación en muchas ocasiones propios y no destinados a la cobertura general de los gastos del Estado, supone un ataque al Estado de Derecho y a la concepción unitaria del sistema fiscal. Valga como ejemplo la opinión de Ferreiro Lapatza, para quien mediante los tributos parafiscales<sup>6</sup>.

---

4 Martín Queralt, J. y Lozano Serrano, C.: Curso de Derecho Financiero y Tributario. Tecnos, S.A., Madrid, 1990, p.151.

5 Así las exacciones parafiscales serían recaudadas mediante los mismos procedimientos que las tasas (art. séptimo de la ley), les sería de aplicación el procedimiento de apremio (art. noveno), los actos para su gestión y liquidación serían recurribles en vía económico-administrativa (art. diez) o estaría sometidos a intervención (art. quince).

6 Ferreiro Lapatza, J.J.: *Curso de Derecho Financiero*. 12ª edición. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A. p.511.

*“Se crea un sistema parafiscal independiente del sistema fiscal ordinario. Un sistema que no responde en la medida deseable a principios de legalidad, capacidad y seguridad”.*

En resumen, los motivos por los que los ingresos parafiscales han sido –y siguen siendo– mal valorados por la doctrina española son los siguientes:

- Ruptura de la unidad del sistema fiscal por la aparición de muchos nuevos ingresos públicos de naturaleza distinta a la impositiva excluidos –y esta crítica es fundamental para entender la oposición de sus detractores– de la garantía del principio de reserva de ley que la ley de 1958 intentó restablecer.
- Falta de comprensión del principio del beneficio de la imposición. No se entienden criterios económicos en la articulación del sistema tributario, lo que provoca incomprensión hacia las figuras tributarias no inspiradas en el principio de capacidad de pago. Así, las críticas hacia los ingresos parafiscales, por lo general, se fundamentan en aspectos de tipo jurídico.
- La proliferación de figuras recaudatorias provoca desorden financiero ante la seguridad de un sistema fiscal integrado por unos pocos impuestos. Esto –hay que reconocerlo– ha sido cierto en bastantes ocasiones. La proliferación de organismos públicos con competencia para recaudar exacciones de naturaleza parafiscal y su insuficiente regulación ha provocado mucha confusión sobre los métodos o el destino final de estos ingresos. Numerosas auditorías y actuaciones interventoras han puesto de manifiesto la gran confusión existente y, en algunas ocasiones, situaciones irregulares.

En definitiva, pensamos que los excesos, abusos o errores que se han cometido en el pasado en relación a la regulación y deficiente gestión y recaudación de las exacciones parafiscales, no invalidan su utilidad en un sistema fiscal moderno. Los ingresos parafiscales son herramientas útiles para la implantación práctica del principio del beneficio de la imposición, con todo lo que ello significa para la obtención de ganancias en eficiencia económica o para el logro de un sistema fiscal más equitativo y más elástico.

Prueba de esto que estamos diciendo es la gran aceptación que estos ingresos tienen en otros países de nuestro entorno socioeconómico. Para reforzar esta idea de que estos ingresos tienen plena vigencia en los sistemas fiscales modernos y que ocupan un papel destacado en los mismos, vamos a dedicar el siguiente apartado a hacer un breve análisis comparativo de tipo estadístico sobre la realidad de estos ingresos.

#### **III.4. Estudio comparativo de los ingresos parafiscales**

Vamos a intentar realizar en este apartado un estudio comparativo de la importancia que los ingresos con contraprestación (tasas, precios, cánones, etc.) tienen en los sistemas fiscales de diversos países occidentales. Para ello vamos a utilizar las estadísticas del Fondo Monetario Internacional (F.M.I. en adelante).

Antes de ofrecer los datos resulta necesario hacer algunas precisiones de tipo metodológico. Así, las estadísticas del F.M.I. distinguen básicamente entre ingresos tributarios y no tributarios, a los que define de la siguiente manera:

a) Los ingresos tributarios son<sup>7</sup> “pagos obligatorios, sin contraprestación, no recuperables, al gobierno... También se incluyen en los impuestos las tasas y derechos administrativos que no guardan proporción alguna con el costo o la distribución de los servicios que el gobierno proporciona a quienes lo pagan”.

b) Los ingresos no tributarios son<sup>8</sup> “todas las entradas con contraprestación no recuperables del gobierno, aparte de las entradas provenientes de las ventas de capital”.

Lamentablemente, el detalle que ofrecen las estadísticas del F.M.I. acerca del contenido de los ingresos no tributarios no nos puede ser de mayor utilidad pues no se separan de forma adecuada los ingresos por tasas, precios y similares de los ingresos de naturaleza patrimonial, adoleciendo además de otros graves defectos que no vamos a comentar aquí. Claramente las estadísticas son insuficientes para realizar comparaciones internacionales acerca de la importancia de las tasas y figuras afines en la financiación de los servicios públicos, pero son las únicas existentes y además separan nítidamente los ingresos en los que hay contraprestación de aquellos en los que no la hay, los ingresos impositivos. Por ello, aunque solo sea a título especulativo vamos a realizar este análisis comparativo.

En el Cuadro 1 puede verse la evolución de los ingresos no tributarios en los últimos años como porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB), en un grupo de países occidentales.

### CUADRO 1

#### GOBIERNO GENERAL CONSOLIDADO

Evolución de Ingresos no tributarios últimos años (porcentajes sobre el PIB)

Año	Alemania	Australia	Austria	Bélgica	Canadá	Francia	Italia	Holanda	España	Suecia	R.Unido	EE.UU.	Media	Media a 10
1983	6,44	4,68	6,64	2,11	6,54	4,70	(*)	7,98	3,34	11,60	5,94	6,35	5,53	6,42
1984	6,32	4,77	6,53	2,31	6,42	4,73		8,58	3,58	11,01	5,63	6,15	6,00	6,37
1985	6,94	4,93	6,74	2,47	6,58	4,87		9,24	3,64	11,79	5,63	6,43	6,30	6,68
1986	6,71	5,53	6,49	2,05	6,29	4,89		8,97	3,30	10,89	4,87	6,60	6,05	6,45
1987	6,35	5,51	6,82	1,96	5,92	4,73		6,75	2,83	10,11	4,70	6,73	5,67	6,05
1988	5,97	5,35	6,90	1,73	5,35	4,92		5,80	2,92	9,58	4,55	6,35	5,40	5,77
1989	6,11	6,03	7,02	1,78	6,03	4,67		5,49		9,55	4,35	6,31	5,73	5,86
1990	6,11	6,50	6,96			4,75								
<b>Media</b>	<b>6,37</b>	<b>5,41</b>	<b>6,76</b>	<b>2,06</b>	<b>6,16</b>	<b>4,78</b>	<b>0,00</b>	<b>7,54</b>	<b>3,27</b>	<b>10,65</b>	<b>5,10</b>	<b>6,42</b>	<b>5,81</b>	<b>6,23</b>

(\*) Datos no disponibles

7 Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del F.M.I., pág. 179 de la versión en idioma castellano.

8 Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del F.M.I., pág. 192 de la versión en idioma castellano.

En el Cuadro 1 se comparan los ingresos no tributarios de los países con el P.I.B. En España este porcentaje, 3,27 %, es sensiblemente inferior a la media de los 12 países incluidos en el cuadro. Cuando se excluye Bélgica, por tener un valor muy bajo, la nueva media, 6,23 %, es casi el doble que el dato español. Los países en que relativamente los ingresos no tributarios tienen un peso mayor son Suecia, Holanda, Estados Unidos y Austria. Una mejor visión de la importancia de los ingresos no tributarios en los países seleccionados se puede obtener comparando estos ingresos con el total de los ingresos del sector público. Esto es lo que mostramos en el Cuadro 2.

## CUADRO 2

### GOBIERNO GENERAL CONSOLIDADO

Evolución de Ingresos no tributarios últimos años (porcentajes sobre el total de los ingresos)

Año	Alemania	Australia	Austria	Bélgica	Canadá	Francia	Italia	Holanda	España	Suecia	R.Unido	EE.UU.	Media	Media a 10
1983	13,78	13,45	14,24	4,46	16,47	10,31	(*)	14,53	10,66	20,24	13,79	19,30	13,75	14,68
1984	13,57	14,07	13,68	4,77	16,19	10,14		15,91	11,18	19,48	13,04	18,78	13,71	14,60
1985	14,77	13,83	13,88	5,04	16,60	10,40		16,99	11,40	20,39	12,96	19,09	14,12	15,03
1986	14,51	15,27	13,49	4,27	15,73	10,56		16,50	9,98	19,19	11,51	19,62	13,69	14,64
1987	13,78	15,01	14,23	4,09	14,56	10,08		12,29	8,04	16,97	11,30	19,28	12,69	13,55
1988	13,17	14,49	14,44	3,71	15,08	10,57		10,67	8,18	16,18	10,81	18,52	12,35	13,21
1989	13,29	16,28	14,93	3,95	13,68	10,12		10,67		16,08	10,51	18,24	12,77	12,38
1990	13,73	17,48	14,61			10,22		10,93					13,40	6,70
<b>Media</b>	<b>13,82</b>	<b>14,98</b>	<b>14,19</b>	<b>4,33</b>	<b>15,47</b>	<b>10,30</b>		<b>13,56</b>	<b>9,91</b>	<b>18,36</b>	<b>11,99</b>	<b>18,98</b>	<b>13,26</b>	<b>14,16</b>
<b>Media (1983-88) a 11</b>			<b>13,39</b>											
<b>Media (1983-88) a 10</b>			<b>14,29</b>											

(\*) Datos no disponibles

La diferencia entre España y el resto de los países no es tan acusada ahora. La media, en los años analizados, que los ingresos no tributarios representan sobre el total de los ingresos públicos viene a ser casi un 10 %, no muy lejana de la media internacional del 13,26 %. Esta media global se eleva hasta el 14,16 % si se excluye a Bélgica, país que, por las circunstancias que sean, se aleja mucho de los demás. El país en que estos ingresos no tributarios tienen más importancia es Estados Unidos (18,98 %) seguido muy de cerca por Suecia (18,36 %).

Vemos como los ingresos no tributarios, de los que la mayor parte probablemente están constituidos por tasas, exacciones, precios, contribuciones especiales, etc., ingresados como contraprestación por servicios prestados por Ministerios, Administraciones Locales y Entes Administrativos y Comerciales, tienen un peso importante en la estructura financiera de los sectores públicos de los países incluidos en el estudio. Estos ingresos se generan por la prestación de una gran variedad de servicios: servicios y actividades de tipo administrativo o regulatorias, servicios sanitarios (ticket moderador de la sanidad), utilización de infraestructuras, servicios educativos y culturales, servicios de carácter comercial asumidos por las administraciones públicas (por ejemplo el boletín oficial nacional y otras

ediciones) y una gran variedad de servicios normalmente prestados por las administraciones locales: servicios de transporte, distribución de agua, recogida de basuras y desperdicios, servicios funerarios, servicios deportivos, etc. Realmente es muy amplio el campo de actividades públicas, cotidianas en la sociedad occidental, por las que se cobran tasas, precios públicos y otros ingresos afines.

## IV. LA LEY 18/1989 DE TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS

### IV.1. Introducción

La Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales de 1958 demostró ser una ley insuficiente para dar una cobertura normativa general a una gran variedad de recursos de las administraciones públicas. El sector público ha seguido creciendo –quizás más que nunca desde el cambio de régimen constitucional en la década de los setenta– continuando la proliferación de ingresos públicos exaccionados por entes públicos, muchos de los cuales tienen un marcado contenido comercial.

El marco legal existente, por otra parte, no había logrado disipar la gran confusión sobre muchos ingresos de órganos ministeriales y organismos autónomos: acerca de su procedimiento de gestión, liquidación e ingreso o acerca de su aplicación final. Se hacía necesario, por lo tanto, acometer, otra vez más, la regulación genérica de los ingresos mediante contraprestación de las administraciones públicas, para corregir así las irregularidades y defectos que continuaban sin ser solucionados.

La Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos estaba llamada a ser la ley reguladora del marco general de los ingresos basados en el principio del beneficio de la imposición (exceptuadas las contribuciones especiales cuya regulación se limita, principalmente, al ámbito de las administraciones locales). La ley adolece de serios errores, que comentaremos más adelante, pero no se debe poner en duda su talante modernista, si no desde un punto de vista jurídico sí, al menos, desde un punto de vista hacendístico. Nos estamos refiriendo a la limitación que la ley impone a la definición de la tasa, ingreso que según nuestro ordenamiento es un tributo.

La ley define a la tasa en su artículo sexto como un tributo *“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.”*

Con esta definición parecía que la intención del legislador era limitar la existencia de la relación jurídico-tributaria de tasa a aquellas situaciones de la actuación del sector público en las que es

patente un componente importante de ejercicio de autoridad y de coactividad sobre la voluntad del ciudadano. La definición de tasa guarda cierto parecido con la definición norteamericana de los *cargos regulatorios* (*regulatory based user charges*) a que hacíamos mención anteriormente. La tasa, como ingreso tributario, cuya cuantía nunca debe sobrepasar el coste del servicio o actividad por la que se exacciona, quedaría reservada a situaciones con un importante contenido de regulación, de imperio del poder administrativo sobre la actividad de los ciudadanos limitando su libertad.

De esta manera, quedarían fuera del ámbito de la tasa un gran número de actividades del sector público por las que se exige una contraprestación de derecho público al ciudadano pero en las que no hay una situación de autoridad o limitación de la voluntad del ciudadano, ni tampoco una prohibición a la iniciativa privada de concurrir en la realización de dichas actividades o servicios. Estas otras contraprestaciones recibirían la denominación de precios públicos.

Resumiendo, la tasa, en la que prevalece el elemento de obligatoriedad y de autoridad sobre el contenido de la contraprestación (que no alcanza el total coste de la actividad o servicio como hemos dicho) sería un ingreso tributario. Por el contrario, el precio público, en el que prevalece el elemento dinerario de la contraprestación (que normalmente debe alcanzar como mínimo el coste del servicio) sobre la fuerza de la obligación, sería un ingreso no tributario.

Si esta era la intención del legislador, dicho enfoque debe ser calificado, en principio, como modernista, pues el crecimiento del sector público ha dado lugar a que éste, en muchas ocasiones, preste servicios que son de libre elección para los ciudadanos y que les producen un beneficio personal o económico y no debería entenderse que cada vez que el ciudadano se acerca a una administración pública en solicitud de uno de estos servicios se crea una relación jurídico-tributaria.

A este respecto, no hay que olvidar que las actividades y servicios públicos por los que suele resultar legítimo exigir una contraprestación al beneficiario, tienen un elemento importante de beneficio personal, privado, para el ciudadano que los disfruta. Estas actividades y servicios asumidos en algún momento por el sector público, son, en muchas ocasiones, susceptibles de ser privatizados o de ser gestionados por el sector privado, exigiendo por ello una contraprestación sometida al derecho privado: un precio.

Resulta necesario añadir, además, que en muchas ocasiones estos servicios entran en competencia directa con similares servicios ofertados por el sector privado. Así, por ejemplo, una actividad de tipo cultural o deportiva ofrecida de forma subvencionada por una administración local puede convertirse, inadvertidamente, en una competencia desleal en relación a otras actividades de ocio ofrecidas por el sector privado. Cabría esperar por ello que el régimen de liquidación de estos ingresos públicos se aproximara al de los precios del sector privado y de ahí el mandato de la ley de que la cuantía del precio público, como regla general, cubra todos los costes del servicio. Por ello, la tasa no parece la figura más apropiada para ser utilizada en una larga lista de actividades realizadas por el sector público.

Lo que queremos decir con todo esto es que la creación de la figura del precio público y su diferenciación de la tasa, como ingreso tributario, trata de responder a una necesidad sentida desde el análisis de la realidad de la evolución moderna del sector público, tratando de dar flexibilidad y coherencia económica al régimen de liquidación y recaudación de una diversidad de ingresos públicos en los que no opera el principio de capacidad de pago, sino de forma fundamental el principio del beneficio.

También es de mencionar –por último– que la distinción entre tasa y precio público, al limitar al máximo la relación jurídico-tributaria de tasa, se aproxima a posiciones como la mantenida por el



Fondo Monetario Internacional, organismo para el que todo ingreso mediante contraprestación por la recepción de un servicio es un ingreso *no tributario*.

## IV.2. Los errores de la Ley 18/1989 de Tasas y Precios Públicos

Siendo comprensibles, desde el punto de vista de la teoría de la Hacienda Pública y desde la perspectiva de la realidad heterogénea del sector público español, las razones para la creación de la figura del precio público, lo cierto es que su acogida entre los estudiosos del Derecho Financiero español no ha podido ser peor.

La mayoría de la doctrina española muestra gran incompreensión hacia la figura del precio público, al que considera creado a costa de costreñir el hecho imponible de la tasa. En palabras de Mateo<sup>9</sup>, “.....hemos de comenzar por señalar la profunda crítica que a la mayoría de la doctrina española le ha merecido la escisión formal del ámbito jurídico del tributo tasa en dos categorías –tasas y precios públicos– con un alcance tan profundo como el de excluir a la segunda del sector de la tributación”.

Es justo reconocer que la Ley 18/1989 de Tasas y Precios Públicos (LTPP en adelante) adolece de serios errores, algunos de los cuales, en los que se centran buena parte de las críticas de la doctrina, pasamos a comentar a continuación.

1. El principal error de la Ley 18/1989, sin lugar a dudas, es la extracción del ámbito garantista del principio de reserva de ley, establecido en el artículo 31.3 de la Constitución española, a buena parte de los ingresos mediante contraprestación de las administraciones públicas españolas. Entre ellos, ingresos tan importantes como los derivados de la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público y los servicios públicos postales, definidos como precios públicos por la LTPP en su artículo 24.

Es precisamente por este motivo por lo que el Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de los párrafos a) y b) del artículo 24 de la Ley 8/1989 así como de ciertas expresiones contenidas en el párrafo c) del mencionado artículo. Al considerar que en estos servicios, por su importancia social y carácter de imprescindibles (servicios públicos postales) o por la situación de monopolio de su gestión (régimen de utilización del dominio público), hay un elemento de coactividad, los ingresos públicos que se exijan por los mismos habrán de tener la naturaleza de prestaciones patrimoniales de carácter público, quedando, por lo tanto, sometidas a la reserva de ley del artículo 31.3 de la Constitución.

El Tribunal Constitucional ha venido así a dar la razón a una crítica prácticamente unánime de la doctrina española, que veía con peligro como quedaban excluidos de la reserva de ley una buena parte de servicios públicos y actividades administrativas que con arreglo a la anterior legislación eran tasas y que ahora, en la LTPP, pasaban a ser precios públicos.

2. Probablemente otro error de la LTPP ha sido separar la utilización privativa y el aprovechamiento especial del dominio público del hecho imponible de la tasa. Esta separación impuesta por el legislador estaba posiblemente justificada por la dificultad que entraña la valoración de los costes –o

---

9 Mateo Rodríguez, L. “Principios Rectores de la Cuantificación de Tasas y Precios Públicos en el Derecho Español”. En Tasas y Precios Públicos en el Ordenamiento Jurídico Español. Instituto de Estudios Fiscales-Marcial Pons. 1991. p. 282.

los beneficios— provocados por este uso singular del dominio público. Teniendo en cuenta la tradicional limitación a que se ha de someter la tasa en su cuantía, que nunca ha de superar el coste del servicio o actividad por la que se exige, tal separación podría ser aconsejable, para facilitar la valoración de la prestación y para evitar la confusión.

A pesar de una previsible buena intención del legislador, este hecho ha despertado las sospechas de muchos autores para los que la modificación en la regulación de la contraprestación por el uso del dominio público, tan solo estaba planteada en términos de aumentar la recaudación de este recurso público. Esto, por otra parte, facilitaba la extensión de esta crítica a todos los precios públicos en general. Por ello, para buena parte de la doctrina la separación entre tasa y precio público vendría fundamentada principalmente por el objetivo de incrementar la recaudación de estos ingresos públicos.

3. Otro error de la LTPP es la misma utilización del término *precio público*. Ha causado asombro entre la doctrina española que ingresos regulados por normas de derecho público fueran denominados precios públicos. Pero este hecho, más que ser utilizado para poner de manifiesto la contradicción, o el error de denominación, de llamar precio (público) a la obligación establecida en una norma de derecho, ha sido utilizado para diferenciar la tasa del precio. El precio es una obligación *ex contractu* mientras que la tasa es una obligación *ex lege*. O hay tasa o hay precio privado, pero no puede haber precio público a no ser que la obligación nazca de un contrato de derecho público.

Utilizando este razonamiento resultaba fácil concluir que no habiendo contrato, sino norma de derecho público, no podía existir el precio público quedando entonces identificados la tasa y el precio público en una misma figura. La creación del precio público, de esa manera, no respondería a una realidad diversa de servicios y actividades públicas por los que se puede exigir una contraprestación, sino que sería un artefacto buscado por el legislador para aumentar la recaudación de estos ingresos, para establecer nuevos ingresos públicos sin someterlos a la reserva de ley. Los precios públicos no son más que tasas; parafiscales, pues no son creadas mediante ley.

No parece afortunada la utilización del término genérico precio público para referirse a una diversidad de obligaciones que nacen de las normas de derecho público. La intención del legislador ha podido ser la de pretender realzar el carácter de contraprestación por un beneficio recibido que tienen estos ingresos, pero lo cierto es que, en puridad, en términos jurídicos, no se puede hablar de precios públicos cuando estos no están establecidos en un contrato de derecho público. Mientras se siga utilizando el término precio público se va a facilitar la crítica, en términos jurídicos, de su regulación, negándose su existencia.

## **V. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 185/1995 DE 14 DE DICIEMBRE DE 1995**

Como hemos mencionado antes, el argumento que se utiliza en la sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre de 1995, para declarar inconstitucional varios párrafos y expresiones de la LTPP, es la exclusión de la garantía de la reserva de ley del artículo 31.3 de la Constitución a los precios públicos coactivos, como los servicios públicos postales, o los precios públicos

exigidos en régimen de monopolio de hecho, como es el caso de la gestión del dominio público a cargo de las administraciones públicas.

El artículo 31.3 de la Constitución se refiere a las prestaciones patrimoniales de carácter público para declararlas acogidas al principio de reserva de ley. La sentencia dilucida sobre lo que ha de entenderse por prestación patrimonial de carácter público, que será aquella prestación en la que haya un elemento de coactividad. Los tributos, por supuesto, estarían incluidos en esta amplia categoría de las prestaciones patrimoniales, pero también otros ingresos públicos exigidos por la prestación de servicios directos a los ciudadanos en los que, por la importancia del contenido del servicio, la renuncia al mismo privaría al ciudadano de aspectos esenciales de su vida privada o social.

Similar consideración de prestaciones patrimoniales recibirían aquellas contraprestaciones exigidas por servicios prestados en régimen de monopolio –de derecho o de hecho– pues, según el Tribunal Constitucional, ello implica la existencia de coactividad en cierto grado.

En otro orden de cosas, la sentencia 185/1995 nada alega en contra de la creación de la figura del precio público, llegándose a afirmar en ella que<sup>10</sup> *“En uso de su libertad de configuración, el legislador puede crear las categorías jurídicas que considere adecuadas”*. Ni tampoco entra la sentencia a dilucidar –pues se extralimitaría de su cometido– cuál es la diferencia entre la tasa y el precio público, o sobre cuál sería la definición de una u otra figura. La sentencia no limita el amplio margen de libertad del legislador para continuar regulando las tasas y precios públicos, siempre que se respete la reserva de ley para aquellos precios públicos que tienen carácter coactivo.

## VI. COMENTARIOS EN RELACIÓN A LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 18/1989

Pasamos a continuación a exponer algunas reflexiones que pueden resultar útiles en relación al problema de modificar la Ley 18/1989 como consecuencia de la sentencia 185/1995.

1. En la Hacienda moderna de fin de siglo tiene gran importancia los ingresos que se producen como contraprestación por la prestación de servicios públicos. Estos ingresos abarcan una diversidad de figuras: tasas, precios públicos, contribuciones especiales, derechos, cánones, gravámenes, etc. En páginas anteriores hemos visto como en países tan diferentes como Estados Unidos o Suecia estos ingresos ocupan un lugar importante en la estructura financiera del sector público.

Estos ingresos, que se enmarcan en el marco teórico del principio del beneficio de la imposición, no solo aportan financiación al sector público sino que además provocan o corrigen comportamientos, evitando el abuso en la producción y consumo de los servicios públicos. Es por esto por lo que hay una tendencia a que cada vez sean más los servicios públicos en los que se exige algún tipo de contraprestación. Ejemplo de ello es la tendencia universal a exigir un ticket moderador en el uso de los servicios farmacéuticos, médicos y sanitarios.

---

10 Véase la sentencia 185/1995.

2. Gran parte de la doctrina ataca a este tipo de ingresos por haber proliferado mucho y haber introducido desorden en la concepción unitaria del sistema tributario. Además, estos ingresos están informados básicamente en el principio del beneficio de la imposición, no muy conocido por la doctrina española, lo que ha constituido en sí mismo un motivo de crítica general y una valoración negativa de estos ingresos.

Sin embargo, a la vista de la evolución de la hacienda pública internacional hay que reconocer que la proliferación de estos ingresos va a continuar, debido a la tendencia que ya hemos apuntado de una mayor implantación práctica del principio del beneficio de la imposición y también por la tendencia observada hacia una mayor descentralización de las administraciones públicas. Ahí están los datos sobre los niveles de descentralización del sector público norteamericano, con más de 29.000 distritos especiales que se autofinancian total o parcialmente, o las más de 330 agencias utilizadas por el Gobierno Central sueco para producir servicios públicos, muchas de las cuales cobran tasas y precios por sus servicios.

El término parafiscal, que tradicionalmente se ha utilizado con intención despectiva para referirse a los ingresos basados en el principio del beneficio<sup>11</sup> así como a las cotizaciones sociales, debería reconsiderarse, reconociéndose que la parafiscalidad no es una anomalía sino que cumple un papel necesario e importante en un sistema fiscal moderno. Esta reconducción del fenómeno parafiscal debería implicar:

a) Sometimiento de todos los ingresos parafiscales, como regla general, al principio de reserva de ley establecido en el artículo 31.3 de la Constitución.

b) Reconocimiento como normal y positiva la expresión del principio del beneficio de la imposición en aquellas áreas de la actividad del sector público donde los consumidores de los servicios públicos reciben un beneficio personal.

c) Integración de todos los ingresos parafiscales en los Presupuestos Generales del Estado.

Cumpliendo estos requisitos no hay duda de que no habrá ningún impedimento para que estos ingresos adquieran el carácter de normales en el sistema fiscal español, cumpliendo una misión en éste, complementando a los impuestos.

3. Una cuestión que se plantea en el momento de considerar los cambios que deben ser introducidos en la LTPP como consecuencia de la sentencia 185/1989, es la de decidir si deben seguir existiendo los precios públicos o sobre cuál debe ser la definición y el alcance de la tasa. Responderemos a la primera cuestión más adelante y nos centraremos ahora en el problema de la definición de la tasa.

En nuestra opinión debería limitarse en todo lo que fuera posible la definición del hecho imponible de la tasa. La relación jurídico-tributaria de tasa debería estar limitada a las actividades regu-

---

11 Pero no solo por estar basados en el principio del beneficio de la imposición sino por no estar aprobados en muchos casos mediante ley y contar además con otras notas características supuestamente negativas: su afectación a fines concretos, su misma proliferación, su exacción mediante procedimientos propios, su no inclusión en los Presupuestos Generales del Estado, etc.

latorias desarrolladas por las administraciones públicas. Los argumentos en los que nos apoyamos para hacer esta recomendación son los siguientes:

a) La tasa es un tributo y como tal está sujeto a todas las formalidades propias de estos ingresos además de implicar privilegios para la Administración. El nacimiento de esta relación jurídico-tributaria debería limitarse a aquellas situaciones con un elemento importante de obligatoriedad o coactividad que es propio del tributo.

Estamos de acuerdo que el criterio de la obligatoriedad es impreciso y discutible para intentar distinguir la tasa de otros ingresos similares (de hecho incluso el hecho imponible de un impuesto puede ser evitado no siendo por tanto obligatorio su pago), pero es que también son muy imprecisos otros criterios, como los utilizados para dar la nueva definición de tasa en la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de financiación de las Comunidades Autónomas. Impreciso es, desde luego, el criterio de que “los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante” necesario para definir cuando no se está ante un servicio o prestación de solicitud voluntaria para los administrados.

En definitiva, la propuesta es que en vez de definir la tasa mediante la delimitación de sus elementos internos fundamentales, de una forma científica, se defina la tasa en relación a la naturaleza de unas actividades por las que se ha de exaccionar: las actividades regulatorias. Así, en la LTPP modificada se enumeraría una serie de actividades que tienen contenido regulatorio: expedición de documentos, certificados, licencias, realización de inspecciones y controles, etc. y en cada norma creadora de un ingreso público se determinaría si el hecho imponible cae dentro de las actividades regulatorias en general, determinándose así su naturaleza: si es tasa o no es tasa.

Esto simplificaría el problema y evitaría controversias sobre la presencia o ausencia de obligatoriedad o voluntariedad como criterio material para distinguir la tasa del precio público; no hay que olvidar que el legislador tiene discrecionalidad suficiente para regular y definir estos ingresos como mejor convenga a sus intereses. Además, estableciendo con carácter general la reserva de ley para todos los ingresos basados en el principio del beneficio de la imposición, sean tasas o no, como hemos defendido en el apartado anterior, quedarían protegidas las garantías ciudadanas y no se podría acusar al legislador de querer violar garantías constitucionales.

La regulación de estos otros ingresos que no serían tasas, que no serían tributos, sería más ágil. Pensamos que, al no ser tributos estos ingresos, bastaría su autorización por ley para su exacción, estableciéndose sus elementos de una forma más ágil mediante una norma de menor rango.

b) La reducción de la tasa a su más mínima expresión está en consonancia con la posición del F.M.I., que no considera ingresos tributarios a los ingresos que se producen como contraprestación por servicios recibidos por los ciudadanos. En relación con esto, señalar también que para algunos autores<sup>12</sup> resulta difícil juntar dentro de una misma categoría, el tributo, a ingresos tan dispares como el impuesto, informado en el principio de capacidad de pago, y la tasa, informada básicamente en el principio del beneficio de la imposición, además de que el elemento de coactividad propio del tributo no se revela en la tasa con la misma fuerza que en el impuesto.

---

12 Eusebio González García, por ejemplo. Véase *La Tasa como Especie del Género Tributo*, en *Tasas y Precios Públicos en el Ordenamiento Jurídico Español*. Marcial Pons-Instituto de Estudios Fiscales. 1991. p. 28.

c) Una cuestión que no cabe soslayar es el problema de la cuantía de la tasa. La nueva definición de tasa incluida en la Ley Orgánica 3/1996 puede suponer una restricción a las posibilidades de recaudación de algunos ingresos existentes, al haberse extendido el ámbito de la tasa a la gestión del dominio público y a otras actividades y servicios. La cuantía de la tasa nunca debe sobrepasar el coste de la actividad o servicio por la que se exacciona, limitándose la presencia del principio de capacidad de pago en este tributo a permitir que a determinados ciudadanos, por tener rentas inadecuadas, se les pueda exigir un importe inferior de la contraprestación

La extensión del ámbito de la tasa, tal como busca la Ley Orgánica 3/1996, y la limitación tradicional de la cuantía de la tasa, pueden tener conjuntamente un efecto perverso en reducir la recaudación de algunos ingresos y dificultar la introducción de reformas en la gestión de algunos servicios públicos. Nos estamos refiriendo a las nuevas corrientes a nivel internacional que promueven cambios fundamentales en la gestión de algunos servicios públicos básicos, cambios fundamentados en criterios de utilización racional de los recursos.

Un ejemplo de ello es la utilización de los recursos hídricos. Ante la escasez de este recurso tradicionalmente administrado por el sector público en régimen de monopolio, se imponen planteamientos más vanguardistas cuya implantación práctica puede chocar con la legislación. Así, en lo que se refiere a la fijación del precio del agua la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.) aconseja la aplicación de criterios muchos más restrictivos a los que han venido siendo habituales en España. Ante la imposibilidad de valorar el precio del agua por su coste de oportunidad la O.N.U. señala<sup>13</sup>: “...no hay más que dos principios efectivos para la determinación de precios que resulten prácticos: uno se basa en el coste del suministro del agua y el otro se basa en su precio de mercado”. Es decir, la misma O.N.U. abandona posiciones, seguidas probablemente en décadas anteriores, de subsidiar el consumo de determinados bienes y servicios públicos que la experiencia ha demostrado solo conducen al despilfarro.

Lo que queremos decir con esto es que quizá fuera conveniente dotar de flexibilidad a nuestra legislación sobre los precios que se cobran por la entrega de bienes y servicios públicos a los ciudadanos en la medida en que en los próximos años se pueden producir cambios en la cultura de gestión de los servicios públicos que vienen impuestos por la realidad económica mundial y por consideraciones de tipo ecológico. La tasa implica un subsidio y cada vez es mayor la tendencia a la eliminación de éstos.

4. Otro extremo sobre el que hay que pronunciarse es acerca del mantenimiento o la desaparición de la figura del precio público. De lo expuesto hasta ahora ya parece que queda clara la posición de limitar la extensión de la tasa en todo lo que sea posible y la necesidad de regular el resto de los ingresos enmarcados en el principio del beneficio de la imposición que no son tributos.

Abogamos, por tanto, por el mantenimiento de la figura del precio público, bien con esta denominación bien con otra diferente. Como mencionábamos antes, probablemente el término precio (público) no sea muy acertado, confundiendo a buena parte de la doctrina que relaciona el precio con el contrato y, ante la inexistencia de éste, llega a negar la figura del precio público. A lo mejor sería más conveniente volver a utilizar el término *exacción parafiscal* como ya se hizo con la ley de 1958. Esto está en consonancia también con la posición que hemos defendido antes de considerar la parafiscalidad

---

13 Organización de las Naciones Unidas. Estudio Económico y Social Mundial 1996. p. 261.

un fenómeno completamente normal en un sistema fiscal moderno, donde cumple una misión muy importante.

Dentro de este término amplio de exacción parafiscal también tendrían cabida ingresos públicos de los que cada vez se habla con más insistencia y que son una realidad en otros países europeos, como son el ticket moderador de la sanidad, una canon para financiar los servicios públicos de radiotelevisión o un gravamen sobre la propiedad o tenencia de automóviles afectado a la construcción y mantenimiento de las carreteras españolas.

5. No se deberían finalizar estas reflexiones sin hacer una mención, aunque breve, a los tributos ecológicos que cada vez tienen más importancia en la vida social y económica española. Los tributos ecológicos están llamados a ocupar un lugar importante en el sistema fiscal español.

Lo cierto es que no son pocas las dudas que se plantean acerca de la verdadera naturaleza jurídica de estas prestaciones patrimoniales. En estos ingresos públicos suelen presentarse características especiales por las que resulta difícil encuadrarlas en una determinada categoría tributaria. Así, por ejemplo, estos ingresos suelen estar afectados a un fin determinado. Si dicho fin son inversiones de capital la figura se acerca a la contribución especial pero si se trata de dar cobertura a unos gastos tanto corrientes como de capital se aproximaría a la tasa. En algunos casos se puede suponer también que se está ante aprovechamientos especiales del dominio público, como por ejemplo los vertidos, con lo que estaríamos ante un precio público con la actual legislación española. Para algunos autores los tributos ecológicos consisten en verdaderos impuestos, pero con fines extrafiscales, a pesar que resulta difícil ver cómo puede estar operando el principio de capacidad de pago, fundamental de toda relación jurídico-tributaria.

La regulación de una nueva categoría de ingresos públicos, *la exacción parafiscal*, con carácter de marco general, en la que se incluyan todas las figuras en las que no opera el principio de capacidad de pago, incluidas las contribuciones especiales y los demás ingresos informados por el principio del beneficio de la imposición —y si se quiere incluso las tasas— podría ser una solución para aquellas prestaciones patrimoniales de tipo ecológico en las que el importe de la prestación no es desmesurado en relación a los costes ocasionados —y que se tratan de financiar o internalizar— o en los que hay una utilización finalista de la recaudación.

Serían, por el contrario, impuestos cuando no hay utilización finalista de la recaudación o cuando ésta es desproporcionada en relación a un supuesto coste social que se ha de compensar.





## BIBLIOGRAFÍA

- Aguallo Avilés, A. (1991): *La Dicotomía Prestación Espontánea-Prestación Impuesta. En Tasas y Precios Públicos en el Ordenamiento Jurídico Español*. Instituto de Estudios Fiscales. Marcial Pons, Madrid.
- Axelrod, D. (1988): *Budgeting for Modern Government*. St. Martin's Press Inc., New York.
- Duverger, M. (1968): *Hacienda Pública*. Bosch Casa Editorial, Barcelona.
- Falcón y Tella, R. (1991): *Tasas, Precios Públicos y Reserva de Ley*. En *Tasas y Precios Públicos en el Ordenamiento Jurídico Español*. Instituto de Estudios Fiscales. Marcial Pons, Madrid.
- Ferreiro Lapatza, J.J. (1991): *Tasas y Precios. Los Precios Públicos*. En *Tasas y Precios Públicos en el Ordenamiento Jurídico Español*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Fuentes Quintana, E. (1987): *Hacienda Pública. Principios y Estructura de la Imposición*. Rufino García Blanco, Madrid.
- García de Enterría, E. (1953): *Sobre la Naturaleza de la Tasa y las Tarifas de los Servicios Públicos*. Revista de Administración Pública, num 12.
- García Novoa, C. (1996): *El Canon de Saneamiento de la Comunidad Gallega*. Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública. Vol. XLVI, num. 241. Julio-Septiembre.
- Gómez Acebo y Solar, R.: *Fiscalidad y Medio Ambiente. Resumen de un Informe de la OCDE*. Cuadernos de Formación Inspección de los Tributos, num. 28. Instituto de Estudios Fiscales.
- González García, E. (1991): *La Tasa como Especie del Género Tributo*. En *Tasas y Precios Públicos en el Ordenamiento Jurídico Español*. Instituto de Estudios Fiscales. Marcial Pons, Madrid.
- Herrera Molina, P.M. (1991): *Los Precios Públicos como Recurso Financiero*. Cuadernos CIVITAS. Editorial CIVITAS. S.A.
- Hyman, D.N. (1987): *Public Finance. A Contemporary Application of Theory to Policy*. 2º Edition. The Dryden Press.
- Lago Montero, J.M. (1991): *Un Apunte sobre el Principio de Capacidad Contributiva en Algunas Tasas y Precios Públicos en el Derecho Español*. En *Tasas y Precios Públicos en el Ordenamiento Jurídico Español*. Instituto de Estudios Fiscales. Marcial Pons, Madrid.
- Martín Fernández, F.J.(1991): *La Incidencia del Principio de Capacidad Económica en las Tasas y Precios Públicos*. En *Tasas y Precios Públicos en el Ordenamiento Jurídico Español*. Instituto de Estudios Fiscales. Marcial Pons, Madrid.

Martín Queralt, J.(1991): *El Régimen Jurídico de los Precios Públicos en el Derecho Español*. En Tasas y Precios Públicos en el Ordenamiento Jurídico Español. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid

Martín Queralt, J. y Lozano Serrano, C. (1990): *Curso de Derecho Financiero y Tributario*. Editorial Tecnos, S.A., Madrid.

Moreno Seijas, J.M. (1995): *El Principio del Beneficio de la Imposición: Teoría y Aplicación Actual*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.