

JAVIER MARTÍN FERNÁNDEZ

Socio Director de *F&J Martín Abogados*
Profesor Titular de Derecho Financiero
y Tributario de la Universidad Complutense
(Catedrático Acreditado)

TASAS Y PRECIOS
EN LA HACIENDA LOCAL
LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2013

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
ABREVIATURAS	9
INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO PRIMERO. LA DICOTOMÍA TASA/PRECIO ...	21
1. LA TASA Y LOS PRECIOS EN EL SISTEMA DE INGRESOS PÚBLICOS	21
2. LA PRETENDIDA REORDENACIÓN DE LA PARAFISCALIDAD Y LA SUMISIÓN DE ESTE TIPO DE RECURSOS AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD	24
3. LA REORDENACIÓN EN ESPAÑA DEL SISTEMA DE TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS	29
4. LA TASA Y EL PRECIO PÚBLICO: SU RELACIÓN CON EL SISTEMA DE GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO	37
5. LA TASA COMO CATEGORÍA TRIBUTARIA	48
6. LOS PRECIOS PÚBLICOS COMO RECURSO FINANCIERO	52
7. LA DISTINCIÓN ENTRE LAS TASAS Y LOS PRECIOS PÚBLICOS	55

	<u>Pág.</u>
CAPÍTULO SEGUNDO. LAS TASAS LOCALES.....	61
1. CONCEPTO.....	61
2. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES APLICABLES A LAS TASAS LOCALES	62
A. La reserva de Ley en materia local.....	62
a. Su incardinación con la autonomía local	62
b. La potestad reglamentaria local: las Ordenanzas locales.....	64
b.1. ¿Son las Ordenanzas fiscales reglamentos delegados?.....	66
b.2. Tipos de Ordenanzas	70
b.3. Ámbito temporal de las normas tributarias contenidas en una Ordenanza fiscal.....	71
b.4. Criterios de sujeción a las normas tributarias..	72
b.5. La modificación de las Ordenanzas fiscales	72
b.5.1. Exposición pública	73
b.5.2. Resolución de reclamaciones y aprobación definitiva	73
b.5.3. Publicación y entrada en vigor	74
b.6. El control jurisdiccional de las Ordenanzas fiscales	74
B. Los principios materiales de justicia: especial referencia al principio de capacidad económica	84
C. El principio del beneficio y su relación con el de capacidad económica.....	92
3. HECHO IMPONIBLE	95
A. Tasas por utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local.....	95
B. Tasas por la prestación de servicios o la realización de actividades	100
a. La incorrecta formulación del hecho imponible	100
b. Servicios o actividades por los que pueden exigirse tasas	106
C. Supuestos de no sujeción	109

	<u>Pág.</u>
4. COMPATIBILIDAD CON LAS CONTRIBUCIONES ESPECIALES.....	109
5. CLASIFICACIÓN DE LAS TASAS LOCALES	111
6. EXENCIONES.....	112
7. SUJETOS PASIVOS.....	112
A. Contribuyentes.....	112
B. Sustitutos	113
8. ELEMENTOS DE CUANTIFICACIÓN.....	115
A. Tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público	115
a. Régimen general de determinación de la cuota	115
b. Régimen especial de las empresas explotadoras de servicios de suministros	118
c. Supuestos especiales.....	122
B. Tasas por la prestación de servicios o la realización de actividades	124
9. CUOTA TRIBUTARIA.....	131
A. Regla general.....	131
B. Requisitos formales para su establecimiento	131
10. DEVENGO.....	135
11. LA DEVOLUCIÓN DEL TRIBUTO SATISFECHO	140
12. APLICACIÓN.....	146
CAPÍTULO TERCERO. LOS PRECIOS PÚBLICOS.....	151
1. EL PRECIO PÚBLICO COMO CONCEPTO CLÁSICO DE LA HACIENDA PÚBLICA.....	147
2. EL CONCEPTO DE PRECIO PÚBLICO LOCAL.....	148
3. PRINCIPIOS APLICABLES A LOS PRECIOS PÚBLICOS ..	151
A. El principio de suficiencia	151
B. El principio de capacidad económica.....	152
C. ¿Son los precios públicos recursos afectados?.....	155
4. CLASIFICACIÓN.....	156

	<u>Pág.</u>
5. OBLIGADOS AL PAGO	156
6. ELEMENTOS DE CUANTIFICACIÓN	156
A. La cuantificación de los precios públicos.....	156
B. La necesidad de la memoria económico-financiera	157
7. RÉGIMEN JURÍDICO	158
A. Gestión	158
B. Obligación de pago.....	158
a. Nacimiento de la obligación.....	158
b. Devolución	160
C. Fijación.....	162
D. Delegación y colaboración entre Administraciones.....	164
E. Administración de los precios públicos y recaudación ejecutiva.....	165
CAPÍTULO CUARTO. LOS PRECIOS PRIVADOS.....	169
1. PLANTEAMIENTO	169
2. LOS LLAMADOS PRECIOS PRIVADOS	170
BIBLIOGRAFÍA.....	173

INTRODUCCIÓN

Tasas y precios son recursos clásicos de la Hacienda local y la experiencia española pone de manifiesto que la dicotomía entre ambos es uno de los temas de eterno retorno del Derecho financiero y tributario. Las primeras se exigen coactivamente por la prestación de un servicio público o de una actividad administrativa, que inciden de manera especial en el obligado a satisfacerlas. Como tributo, integran una obligación *ex lege*, que las diferencia, en el plano formal, de otros instrumentos de financiación pública, en especial de los precios públicos. De este carácter derivan dos importantes conclusiones que no fueron tenidas en cuenta, suficientemente, en las primeras regulaciones en España de este tributo: no estamos en presencia de una prestación voluntaria, ni de una contraprestación por una actividad del Ente público.

Es preciso recordar que la intervención del particular en la actividad pública, presente en el hecho imponible de las tasas, queda limitada, en ocasiones, a poner en marcha el mecanismo prestacional, pero, aún en estos casos, carece de trascendencia respecto al régimen jurídico del tributo, basado, con las lógicas limitaciones, en la capacidad económica de los sujetos obligados al pago. De igual modo, este tributo es ajeno a la idea de contraprestación. Aunque aceptemos la noción económica de este último término, la misma es tan mediata en la tasa como lo pueda ser en el impuesto. Una cosa es que esta especie tributaria se construya en torno a la prestación de un servicio

público o de una actividad administrativa —aspecto material del hecho imponible que le otorga sustantividad frente al resto de los tributos— y otra que sea su equivalente económico. No existe intercambio alguno, al ser la tasa, como tributo, una manifestación del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos.

Deben rechazarse aquellas nociones de la tasa que intentan definirla en base a criterios materiales ajenos a su auténtica naturaleza jurídica, en un intento fallido de diferenciarla de otros recursos públicos. Ello ocurre con el carácter del servicio o la actividad sobre los que se articula. El que éstos constituyan el ejercicio de una función pública —inherente a la soberanía del Estado— es una cuestión contingente, que queda en manos del poder político. Su elección está vinculada al modelo de sociedad que se pretenda alcanzar en cada momento. Tampoco el carácter divisible del servicio puede elevarse a la categoría de elemento esencial. De un lado, nunca un servicio público es plenamente divisible, pues su finalidad es siempre la de lograr el bienestar de toda la comunidad, aunque ello no impide que determinados ciudadanos resulten beneficiados, de forma más inmediata que el resto. De otro, la elección del mecanismo de financiación es, de nuevo, una decisión política que no encuentra limitación en el texto constitucional, donde no se nos dice que, por la prestación de determinadas actividades por los Entes públicos y que afectan a un grupo concreto de ciudadanos, deba exigirse un tributo o un precio.

Aceptamos, por tanto, en líneas generales, el concepto del actual art. 2.2.a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT), a cuyo tenor, las tasas «son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado». Ahora bien, hemos de exceptuar la referencia a la «contraprestación», presente al definir el impuesto¹.

¹ «Impuestos son los tributos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente» [art. 2.2.c) de la LGT].

Ésta es la noción que tenían, en gran medida, presente los redactores del texto constitucional, por lo que el legislador ordinario no podía alterar la esencia de las cosas, tal y como ocurrió en España tras la promulgación de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (en adelante, LTPP) y que tuvo que remediar el Tribunal Constitucional como veremos más adelante.

El fundamento de la tasa se encuentra en que se trata, al igual que el resto de los tributos, de una manifestación del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos. Esta afirmación, cuya obviedad se nos antoja evidente, ha sido contestada desde tres ángulos: afirmando su consideración como carga, como obligación no contributiva o aplicando la tesis de la causa a la estructura del tributo.

La tasa es una obligación tributaria que, en modo alguno, puede ser identificada con una carga. Rechazamos las tesis causalistas al tener, como tributo, su única fuente en la Ley. Por último, defendemos su estructura contributiva, no alterada por el motivo de que su hecho imponible se articule en atención a una prestación administrativa que afecta, más directamente, a una parte de la ciudadanía.

Los ingresos públicos procedentes de las tasas no están afectados al servicio público o a la actividad administrativa que integra su presupuesto de hecho. Si una Ley especial afecta la recaudación de una tasa a un gasto concreto, ello no invalida el carácter contributivo de ésta o de cualquier obligación tributaria. En este sentido, los denominados tributos afectados se definen al margen del destino de los ingresos procedentes de su exacción.

La realización efectiva del servicio público o de la actividad administrativa dota de legitimidad a la tasa, hasta el punto que, si no se lleva a cabo por causas imputables a la Administración, procede la devolución de lo ingresado por el obligado. Las resoluciones judiciales españolas han venido negando que la propia existencia del servicio público justifique la tasa; así como el establecimiento de tasas que encubren auténticos impuestos, al configurarse sobre servicios públicos inexistentes. Se exige su efectiva prestación, aplicando, en otro caso —si ha mediado ingreso y no se reembolsa su importe—, la doctrina del enriquecimiento sin causa.

La tasa se distingue del resto de los tributos en atención a su hecho imponible. Es consustancial a la misma la realización de una

actividad administrativa, que incide de forma especial en el obligado a satisfacerla. Las diferencias con el impuesto resultan evidentes. Ahora bien, en ocasiones, tales diferencias son meras apariencias. Se encubren tras la denominación de tasas auténticos impuestos, bien porque su hecho imponible no se articula en torno a una actividad administrativa —las tasas de corresponsabilidad comunitarias de la agricultura—, porque se utiliza el tributo gravando manifestaciones de capacidad contributiva reservada al campo impositivo —determinadas tasas por licencia de obras que son en realidad impuestos sobre el volumen de edificación—, porque la finalidad extrafiscal que se persigue con su imposición no responde a la estructura de su hecho imponible —las tasas sobre el juego— y, por último, por el empleo incorrecto del término tasa (la anterior tasa local de equivalencia, en el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos).

No se plantean problemas con la contribución especial², al ser tributos que no se interfieren entre sí, en razón de que proceden en momentos distintos y sucesivos. Su régimen jurídico es diverso, ya que la afectación de la recaudación del tributo al gasto ocasionado por la obra o el servicio público, es una peculiaridad de las contribuciones especiales locales³, cosa que no ocurre en las tasas. Por último, es preciso subrayar la compatibilidad existente entre ambas categorías tributarias. La contribución especial se devenga por el mero establecimiento o ampliación del servicio y la tasa, posteriormente, con su efectiva prestación.

Las tasas, como tributo, están amparadas por el principio de reserva de Ley tributaria y, también, por el de capacidad económica. Respecto de este último, el propio servicio público o la actividad administrativa ponen de manifiesto una determinada capacidad del

² «Contribuciones especiales son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos» [art. 2.2.b) de la LGT]. Y, según el art. 28 del TR-LRHL, constituye «el hecho imponible de las contribuciones especiales la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las entidades respectivas».

³ «Las cantidades recaudadas por contribuciones especiales sólo podrán destinarse a sufragar los gastos de la obra o del servicio por cuya razón se hubiesen exigido» (art. 29.3 del TR-LRHL).

sujeto obligado a satisfacerlas. Las ambigüedades del ordenamiento español sobre esta cuestión quedaron zanjadas, tal y como veremos más adelante, al exigirse que deberán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica en la fijación de su importe.

Dos parámetros cabe esgrimir para concretar el principio en las tasas: la aplicación de tarifas progresivas —siempre que la base imponible esté correctamente estructurada y guarde relación con el coste de la prestación— y la vía de las exenciones. La elección de una de ellas dependerá del tipo de servicio público o actividad administrativa que configure el hecho imponible del tributo.

También se les aplica el principio del beneficio y a través del establecimiento de módulos que guarden relación con los servicios prestados. Ahora bien, como un principio informante, no predicable con carácter obligatorio y que debe omitirse si atenta al de capacidad económica.

La construcción del precio público fruto de la Hacienda Pública o la Economía Financiera no nos interesa desde el punto de vista jurídico. La legislación española sólo ha tomado de ella su denominación. Podemos definir el precio público, como aquella contraprestación no obligatoria que obtiene un Ente público por la prestación de un servicio público, el desarrollo de una actividad administrativa o de una entrega de bienes en régimen de Derecho público. Para que estemos ante este recurso financiero se requiere la presencia conjunta de tres elementos. En primer lugar, se trata de una contraprestación por una actividad administrativa no obligatoria. En definitiva, la fuente de la obligación es un contrato.

En segundo lugar, estamos siempre ante un Ente público, con lo que nunca dará lugar a un ingreso de Derecho privado. Por último, la actividad administrativa, por la cual se exige el precio público, debe desarrollarse en régimen de Derecho público. Nos encontramos ante un recurso financiero de carácter patrimonial y cuya exigencia produce, en el Ente público perceptor, un ingreso público de Derecho público.

Con anterioridad a la incorporación de los precios públicos a la normativa española existían una gran cantidad de recursos bajo denominaciones tan dispares como «precios», «cánones», «derechos», etc., que tenían en común el tratarse de recursos patrimoniales y,

por tanto, no tributarios. No es que antes no existieran precios públicos según el concepto que hemos formulado, faltaba una regulación específica, por lo que resulta positiva la admisión de esta figura en España.

El precio público es, en definitiva, una «contraprestación» a diferencia de los tributos que son obligaciones *ex lege*. El que el servicio o la actividad deban desarrollarse en régimen de Derecho público hace lo propio con los precios privados que la Administración percibe cuando actúa como un particular más, haciendo dejación de las potestades que le son propias. De aquí que la posibilidad de acudir a la vía de apremio para exigir el cobro de los precios públicos, no es un instrumento excepcional, sino una consecuencia más del régimen jurídico en que resultan exigibles.

Al basarse la relación jurídica del precio público en una contraprestación mutua, la efectiva realización de su presupuesto de hecho le otorga legitimidad como tal. De forma que, si se ha producido el pago del precio y la actividad pública no se presta, por circunstancias no imputables al ciudadano, surge el derecho a la devolución y por los mismos motivos que hemos alegado respecto de las tasas.

Los precios públicos pueden verse informados por el principio de capacidad económica, si bien no con el carácter y la intensidad que caracteriza a los tributos. Su eficacia queda limitada a redimir de pago a aquellas personas que no llegan al mínimo de subsistencia. Debe rechazarse el criterio de la tarifa suficiente a que nos puede llevar la aplicación del principio del beneficio, pues no puede olvidarse el carácter público de la actividad realizada, que, si bien favorece directamente a unas personas en concreto, también hace lo propio respecto del resto de la comunidad. Además esta tarifa produce un desplazamiento de la carga financiera hacia niveles de renta bajos con una menor capacidad económica.

Tal y como hemos expuesto, la diferencia entre las tasas y los precios es uno de los temas de eterno retorno de la disciplina. La solución se encuentra en el carácter tributario de la tasa, del que carece el precio. Estaremos ante una tasa cuando una Ley fije sus elementos esenciales en cuanto tal. Por tanto, si se reconoce su naturaleza tributaria, no cabe buscar un criterio sustitutivo —tipo de servicio, régimen jurídico aplicable, modo de gestión, coste del servicio, interés tutelado o voluntad del usuario—, ajena a la misma.

La referencia al coste del servicio no incide sobre el carácter de la relación jurídica. Éste actúa tan sólo, en aras de la justicia tributaria, como indicativo de la cuantía máxima de la tasa. El juego de intereses públicos y privados presentes en la prestación de un servicio público, tampoco cabe tomarlo como pauta para calificar el ingreso. Ello se debe a dos motivos. El primero, la dificultad de cuantificar el interés tutelado. El segundo, al existir servicios públicos (el caso de la enseñanza), en los que el fiel de la balanza encuentra el punto de equilibrio entre lo público y lo privado.

Por último, la voluntad del particular carece de relevancia a la hora de calificar la naturaleza del ingreso. La Ley fija los elementos esenciales de la tasa, sin que la conducta del particular, tenga, en ocasiones, mayor trascendencia que la de poner en marcha el mecanismo prestacional.

La tasa se diferencia en el plano formal del precio público, como hemos reiterado, en el origen legal de la obligación. La voluntad del usuario es irrelevante en la primera, mientras que el segundo se satisface como contraprestación voluntaria a una utilidad prestada por el Ente público a requerimiento de aquél.

Una obligación *ex lege* es aquella que encuentra en la Ley su origen directo e inmediato. Esta hace surgir la obligación allí donde se verifica el presupuesto de hecho que la norma contempla. En las obligaciones contractuales, entre las que se encuentran los precios públicos, la voluntad privada es la que tiende, directamente, a crear el vínculo obligatorio. El contrato sirve de instrumento de acceso al servicio por el que se exige un precio público, aunque el usuario no puede fijar libremente las condiciones del mismo, debido al carácter de la actividad. Cosa que no ocurre en las tasas, en las que, una vez producido el presupuesto de hecho se crea el vínculo obligatorio, con independencia de la voluntad del sujeto pasivo.

De todas estas cuestiones se ocupan las páginas que siguen, aunque centrándonos tan sólo en la Hacienda local. Son fruto de una reflexión tras muchos años de dedicación a los temas tributarios y, en especial, de los locales, que comenzó con mi tesis doctoral⁴. Muchas de las aportaciones se deben, en gran medida, a los debates que se han llevado a cabo con personas que tienen, en el ámbito

⁴ *Tasas y Precios Públicos en el Derecho Español*, Madrid, Marcial Pons, 1995.

local, su área de actuación. Esto hace que el capítulo de agradecimientos sea bastante amplio.

Con Jesús Rodríguez Márquez⁵ y Jaime Aneiros Pereira⁶ he publicado dos monografías dedicadas a estos temas. Mi participación en la Comisión de expertos para el estudio y propuestas de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas locales (Ministerio de Hacienda) y los encuentros celebrados en la Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante, FEMP) me han permitido un conocimiento práctico de la materia. Aunque son muchas las personas implicadas, quiero mencionar, de forma especial, a Juan Manuel Ruiz Galdón, titular del Organismo de Gestión Tributaria del Excmo. Ayuntamiento de Málaga y a Javier Pérez Fadón Martínez, subdirector general de Impuestos Patrimoniales, Tasas y Precios Públicos de la Dirección General de Tributos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

También a mis compañeros del Departamento de Derecho financiero y tributario de la Universidad Complutense y de *F&J Martín Abogados* por el apoyo prestado en tantas ocasiones. Por último, a Juan José Pons que, una vez más, me ha abierto las puertas de su Editorial para la publicación de esta obra.

Diciembre de 2012.

⁵ *Manual de Derecho financiero y tributario Local*, Madrid, Marcial Pons, 2009.

⁶ *Ley 8/1989, de 13 de abril de Tasas y Precios Públicos*, Madrid, Edersa, 2004.

CAPÍTULO PRIMERO

LA DICOTOMÍA TASA/PRECIO¹

1. LA TASA Y LOS PRECIOS EN EL SISTEMA DE INGRESOS PÚBLICOS

Los Entes públicos, para el cumplimiento de las funciones que tienen encomendadas, deben realizar determinados gastos y, paralelamente, obtener los ingresos necesarios para sufragarlos. Estos últimos los pueden buscar, al igual que cualquier agente del mercado, a través de la realización de actividades económicas, la cesión de su patrimonio o acudiendo al endeudamiento. Pero, lo que realmente distingue a los Entes públicos del resto de agentes es la posibilidad de obtener ingresos mediante el establecimiento de prestaciones patrimoniales de carácter coactivo.

A nadie se le escapa la importancia que, en los sistemas tributarios modernos, ocupan los distintos impuestos como instrumentos para obtener ingresos públicos. No obstante, debe señalarse, a renglón

¹ Sobre este tema nos hemos ocupado con anterioridad, por lo que evitamos, salvo en aspectos concretos, su cita reiterada, en «Tasas y precios públicos estatales a la luz de la nueva Ley General Tributaria», *Estudios de Derecho financiero y tributario en homenaje al profesor Rafael Calvo Ortega*, I, Valladolid, Lex Nova, 2005, pp. 351-382 y junto a J. ANEIRO PEREIRA, en *Ley 8/1989, de 13 de abril de Tasas y Precios Públicos*, *op. cit.*, pp. 23 y ss.

seguido, que no existe un impuesto que, por sí solo, sea capaz de lograr todos los ingresos con los que satisfacer las necesidades públicas², por lo que es necesario acudir a «otros ingresos» que permitan financiar la realización de determinadas actividades a cargo de los Entes públicos.

Desde nuestro punto de vista, la tasa asume un papel fundamental en este contexto, en la medida en que sirve para obtener un ingreso público por parte de aquel que se beneficia, directamente y en mayor medida, de una actividad pública. Además, ha de tenerse en cuenta que, en un ámbito político de incremento de la carga tributaria, la tasa es una pieza importante en la obtención de recursos, aunque, en ocasiones, se suele denominar como tal a lo que realmente es un impuesto.

Dentro de los ingresos públicos, la clasificación que más ampliamente se ha divulgado por la literatura financiera y por los *Manuales* de Hacienda Pública, ha sido la de Seligman³. Para este autor, el Estado puede ejercer el poder fiscal para establecer exacciones coactivas a los particulares, es decir, tasas, contribuciones especiales e impuestos.

Limitándonos por nuestro objeto de estudio a las primeras, debe señalarse que son una exacción muy discutida a lo largo del tiempo y que presenta unos perfiles poco definidos. No obstante, para el citado autor hay tres caracteres que las diferencian frente a los impuestos: se determinan como un pago por un privilegio especial, no deben exceder del beneficio apreciable para el particular y, finalmente, suponen la prestación de un servicio por un Ente público.

Esta clasificación de los ingresos ha sido muy utilizada en la Hacienda Pública pero no ha estado exenta de matizaciones. Así, Einaudi propone el establecimiento de un concepto de precio cuasiprivado y otro de precio público al que llama precio político, y que define como «compensación, menor que el coste total, pagada por el contribuyente por un servicio especial y divisible que se le presta a su demanda y que satisface simultáneamente una necesidad indivisible de todos los ciudadanos»⁴. Este concepto ha sido desa-

² E. FUENTES QUINTANA, *Hacienda Pública. Principios y estructura de la imposición*, Madrid, 1987, p. 13.

³ *Essays in taxation*, New York, 1965.

⁴ *Principios de Hacienda Pública*, Madrid, Aguilar, 1968, p. 23.

rollado como mecanismo de financiación de las empresas públicas, como forma de obtener un ingreso que cubra el coste de producción del bien o servicio que se suministra pero que, en cualquier caso, es inferior al que se obtendría a través de precios de mercado⁵.

El origen «económico» de la categoría del precio público explica el tradicional desinterés por la doctrina española del Derecho financiero y tributario y que sólo se ha preocupado de ella hasta su inclusión en diversas normas. En efecto, hasta la Ley 4/1988, de 5 de julio, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante, LTPPCA); la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales (en adelante, LRHL) y, finalmente, la LTPP, no se había recogido positivamente este recurso en el ordenamiento español y que algún autor ha calificado de «flamante»⁶. Ello explica, también, que la Exposición de Motivos de la LTPP señale que esta figura estaba «mal definida en nuestro ordenamiento» y que era «necesario acometer a nivel legal la regulación del régimen jurídico del precio público y su delimitación con las tasas».

No obstante, debemos señalar que no es que esta figura estuviese mal definida o insuficientemente regulada sino que carecía de existencia en el ordenamiento español, salvo las previsiones de la norma andaluza, ya que la referencia iba dirigida a las tarifas, cánones y precios administrativos⁷, por más que el núm. 2 de la disposición transitoria de la LTPP haga mención a «los precios públicos actualmente vigentes». Lo cierto es que los redactores de la LTPP pretendieron, entre otras cosas, cambiar la ambigua denominación de tarifas por la de precios públicos. Por el contrario, un sector doctrinal consideró que toda la actividad del sector público responde al interés general y, en consecuencia, debían reconducirse los precios a la concepción sustancial de tributo⁸.

⁵ C. COSCIANI, *Ciencia de la Hacienda*, Madrid, Edersa, 1980, p. 469.

⁶ A. AGUALLO AVILÉS, *Tasas y Precios Públicos*, Valladolid, Lex Nova, 1992, p. 27.

⁷ P. M. HERRERA MOLINA, *Los precios públicos como recurso financiero*, Madrid, Civitas, 1991, p. 21.

⁸ C. LOZANO SERRANO, «Intervencionismo y Derecho Financiero», *REDF*, núm. 55, 1987, p. 366 y M. A. COLLADO YURRITA, «Tasas y Precios Públicos en la Ley Reguladora de las Haciendas locales», *Impuestos*, vol. I, 1989, p. 22.