

Evolución y concepto actual de los derechos y tasas municipales

1. Su importancia presupuestaria.

En la legislación municipal se emplean indistintamente los términos *derechos* y *tasas* para un grupo de exacciones que vienen adquiriendo importancia, sobre todo desde que en el Estatuto municipal de 1924 se regularon minuciosamente. En la suma total de ingresos presupuestarios de los Municipios, los derechos y tasas representan en 1944 el 25,1757 por 100. Por grupos de población, su importancia relativa es la siguiente:

1) Menores de 1.000 habitantes.	4,7666	por 100
2) De 1.001 a 5.000 íd.	12,4697	»
3) De 5.001 a 20.000 íd.	23,1363	»
4) De 20.001 a 100.000 íd	34,1022	»
5) De 100.001 en adelante	29,8860	»

En pesetas, el total asciende a 457,47 millones, correspondiendo a esos diversos grupos 5,13, 35,37, 88,71, 135,27 y 192,99 millones de pesetas.

De la elocuencia de tales porcentajes y cifras, se deduce la escasa aplicación que los derechos y tasas tienen en los Municipios considerados como rurales con más propiedad, como son los del primer grupo, así como la mayor trascenden-

cia que suponen en los grupos siguientes, en especial para los Municipios de 20.001 a 100.000 habitantes, que es donde ofrecen el mayor porcentaje.

Es de suponer una elevación de esas cifras en el futuro, como consecuencia de la trascendental reforma introducida por la Base 24 de la Ley de 17 de julio de 1945, que más adelante analizaremos. Cabe, asimismo, abrigar el temor de que, aun con ella, los Municipios rurales no encuentren en esta categoría de ingresos de derecho público el elemento necesario para mejorar sus haciendas.

Al acometer ahora un estudio general de las tasas municipales, no podemos prescindir de la exposición de la teoría, como punto de partida para la elaboración moderna del concepto. Por ello hacemos a continuación una exposición tan amplia como sea necesaria de las opiniones de los tratadistas, que han de conducirnos a precisar con exactitud la cuestión doctrinal de los derechos y tasas municipales.

2. Evolución de la teoría general.

El Estado moderno presta a los individuos servicios múltiples y variados: justicia, policía, carreteras, sanidad pública, instrucción pública, protección de la propiedad literaria, artística, industrial, etc. El Municipio presta también a los ciudadanos diversidad de servicios, como consecuencia de las funciones que les están encomendadas. En el Estado y en el Municipio los agentes públicos sólo existen, como dice Gastón Jèze, para prestar servicios a los individuos: teóricamente no se admite en la actualidad la explotación del ciudadano por los funcionarios ni por las oficinas públicas.

Las administraciones, los funcionarios establecidos para prestar esos servicios, originan gastos al Estado y al Municipio, cuya contrapartida puede hallarse en los ingresos por uno de los siguientes procedimientos:

1.º Por lo general, los servicios son indivisibles y se realizan para toda la colectividad, cualesquiera que sean los par-

ticulares que de ellos se beneficien, y aunque ciertos individuos obtengan mayores ventajas de una institución pública que los otros habitantes. Por ejemplo, la circulación por carretera será siempre gratuita en el Estado moderno, y los gastos de construcción y de entretenimiento se satisfarán con el producto de los impuestos generales.

2.º También se puede exigir que una parte o la totalidad que los gastos del servicio de que se trate, cuando sea divisible, sean satisfechos por las personas que de él se beneficien. Por ejemplo, una parte de los gastos del servicio de justicia debe ser pagada por los que pleitean.

3.º Finalmente, cabe distinguir, entre los servicios prestados al público, los que tienen un carácter general y un interés público predominante, de aquellos otros que, sin perder su carácter general y de interés público, ofrecen un interés directo y personal al individuo que requiere el servicio o que hace funcionar la institución. Los gastos de los primeros servicios serán satisfechos por la colectividad en forma de impuesto, pero los de los segundos habrán de ser cubiertos en todo o en parte por las personas que especialmente se beneficien de ellos o que causen gastos especiales. Así, los gastos de justicia habrán de ser satisfechos en parte por los tributos generales y en parte por los litigantes, y lo mismo podría decirse de los gastos de instrucción pública y de otros muchos más.

A este análisis corresponde la gran división de los ingresos públicos en dos categorías: tasas e impuestos. Estos son las sumas detraídas de los patrimonios particulares en general, sin una contraprestación determinada hecha por el Estado o el Municipio. Las tasas, por el contrario, representan detracciones sobre el patrimonio de ciertas personas con ocasión de una contraprestación determinada recibida del Estado o del Municipio.

A primera vista la separación entre tasas e impuestos parece muy sencilla, pero en realidad, cuando se profundiza en el problema y en las realizaciones prácticas, se advierte que la teoría de las tasas es una de las más difíciles de la ciencia financiera. En todos los países, los ingresos públicos se procuran

sin preocupaciones doctrinales de método o de sistema, no importando la expresión *impuesto* o *tasa*, sino sus rendimientos. No obstante, los tratadistas han construido una teoría de las tasas, para diferenciarlas de los impuestos. Las opiniones, como ahora veremos, son con frecuencia contradictorias.

Hay quien afirma que así como los impuestos tienen un carácter general y obligatorio y se pagan sin relación con un provecho o servicio determinado, las tasas son prestaciones voluntarias, porque antes de pagarlas, el particular ha considerado ya el provecho que los servicios a que se refiere pueden procurarlo. Así, por ejemplo, dice Englis que nadie está obligado a pagar una tasa, que depende únicamente de la voluntad del súbdito y del provecho que de un servicio se deriva; en caso afirmativo está obligado a satisfacerla, pero si elude el servicio evita también el pago.

Frente a este argumento, Einaudi, que excluye adrede la categoría de las tasas para no hablar más que de precios, afirma que el precio político es un pago obligatorio, como obligatorio es el impuesto. No es cierto que el precio político (tasa) sea un pago libre que el contribuyente haga cuando quiera; si se supone libre y voluntario, se debe considerar en su concepto libre también el del impuesto. «Si es posible —agrega— no pagar el precio político del servicio escolar (lo que en el lenguaje administrativo se llama *tasa escolar*) no inscribiéndose en la escuela, igualmente posible es no pagar el impuesto, porque nadie está obligado a poseer tierras o una casa, a consecuencia de lo cual deba soportar el impuesto sobre los terrenos y sobre las casas.» Para el ilustre economista, el razonamiento comúnmente empleado es vicioso, pues conduce a una ampliación tal del significado del término «obligatoriedad», que acabaría por hacer considerar como obligatorio todo pago, incluso el de un precio, y no sólo un precio público, sino también privado.

Los servicios cuyos gastos se satisfacen tanto con los impuestos como con las tasas, tienen de común, según el profesor Alvarez de Cienfuegos, que son de naturaleza pública y que su realización, por consiguiente, está reservada al Esta-

do en virtud del atributo de soberanía de que el mismo se encuentra adornado. «En esta naturaleza del servicio radica, asimismo, la distinción de las tasas con los ingresos privados, pues mientras que éstos se obtienen de actividades privadas, por servicios que igualmente que son prestados por el Estado podrían serlo por economías privadas, los que originan las tasas nunca podrían ser realizados por estas economías, sino que únicamente pueden serlo por el Estado.»

Como exacciones especiales de personas que requieren o provocan en casos particulares la actuación de los funcionarios o la utilizan en interés propio, han considerado las tasas algunos autores, como Eheberg: *remuneraciones especiales*, establecidas unilateralmente.

Se ha afirmado que la cuantía de la tasa ha de estar en relación con los causados cuando el particular por cualquier circunstancia incita a las oficinas públicas a intervenir en aquellos casos en que el interés personal concurre o está en contradicción con el de otro individuo o con el de la comunidad; se dice que ha de tenerse en cuenta el valor de la prestación para el particular que requiere beneficios especiales en su propio interés o la liberación de obligaciones impuestas por la Ley. Así se manifiesta, entre otros, Eheberg, quien añade que cuanto mayor sea el interés general, tanto más pequeña deberá ser la cuantía de la tasa, y cuanto menor sea el interés público, tanto mayor el precio que la tasa represente.

Tampoco los tratadistas están de acuerdo en este punto. Según unos, la tasa debe hallarse en relación con el gasto provocado con el coste de producción del servicio, como dice Flora, y no con la ventaja que obtiene el ciudadano, como quieren Neumann y Sax, pues, a juicio de Flora, falta en tal caso todo criterio definido, riguroso, para la fijación de la cuantía de la tasa, ya que en su opinión nada es más elástico que la utilidad subjetiva del servicio y su apreciación por parte de los particulares que lo demandan.

Sin embargo, Griziotti afirma que es infundada la aseveración de que las tasas deban mantenerse dentro de los límites del costo de producción de los servicios públicos, como es la

opinión predominante, pues aun siendo la tasa una contraprestación por los servicios administrativos requeridos por los particulares, se comprende que el Estado, en el ejercicio de su soberanía tributaria, pueda establecer una exacción que tenga en cuenta la capacidad contributiva de los particulares en relación con todos los posibles elementos apreciables, sin excluir la consideración del valor del servicio. Más adelante veremos que este criterio es el que impera actualmente en nuestro derecho municipal.

Viti de Marco ha formulado las dos condiciones de la Ley de formación de la tasa, que en esencia son las siguientes:

1.^a El precio público debe coincidir con los gastos de producción, o en su caso, tender hacia ellos, y

2.^a La tasa es también un precio potencial de monopolio.

Ambos principios parecen contradecirse mutuamente, pero de hecho se coordinan, según este autor, del siguiente modo:

a) La tasa tiene que igualar en su cuantía total el coste de producción del servicio; es decir, el importe total de las tasas que una Entidad de derecho público percibe de todos los consumidores particulares debe equivaler al importe total de los gastos de producción.

b) Pero al distribuir el coste total entre los diferentes grupos de consumidores, el precio público puede convertirse en precio de monopolio. El Municipio, como el Estado, puede hacer que los diferentes grupos de consumidores abonen cantidades diversas por la misma unidad de servicio que haya ocasionado gastos iguales, u obligar a satisfacer el mismo precio por unidades de servicio que causen gastos distintos.

Se comprende que solamente por la posición de monopolistas en que están situadas las Empresas públicas, pueda ser posible la fijación de precios que no correspondan a los de coste de la unidad consumida de que se trate, pues si imperase la libre concurrencia, se verían el Estado y el Municipio en la necesidad de aplicar a cada servicio el precio de coste.

La teoría de Viti de Marco puede reasumirse así: la Ley que rige la formación de la tasa adopta una posición intermedia entre la Ley de formación del precio en régimen de libre

conurrencia y la Ley de formación del precio de monopolio. En su importe total frente a toda la masa de contribuyentes, la tasa es un precio de coste, pero en la repartición del coste total entre los diversos grupos de consumidores, es un precio de monopolio. Así es como el Municipio y el Estado realizan la *política de los precios múltiples*.

La fijación de la tasa por debajo, a la par o por encima del coste de producción del servicio, constituye un problema que ha de resolverse atendiendo a criterios políticos de oportunidad, a los intereses de los particulares y al uso de los servicios prestados en esta forma.

Casi todos los autores basan la separación entre tasas e impuestos en la distinción entre servicios públicos *divisibles* o *especiales* y *generales* o *indivisibles*. Son servicios *divisibles* o *especiales* aquellos que por sus condiciones técnicas son susceptibles de que se determine la porción en que son utilizados por las personas a quienes interesan, como ocurre, por ejemplo, con los de Correos y Telégrafos, los del Registro civil, etcétera; son, por el contrario, *indivisibles* o *generales*, los no susceptibles de tal individualización, como ocurre, por ejemplo, con la defensa del territorio nacional, la administración de justicia, la construcción y conservación de carreteras, etc. Los servicios públicos indivisibles se retribuyen mediante impuestos, y los divisibles, mediante las tasas. En los servicios públicos generales no puede representar la tasa ningún papel; la tasa aparece para los servicios especiales y representan una parte del coste de producción. Si la tasa excede de ese coste, es evidente que el sobrante servirá para sufragar gastos de servicios públicos generales, con lo que adoptará el carácter de impuesto.

Al llegar a este punto de la cuestión la confusión de los tratadistas se manifiesta bien claramente. La teoría de las tasas, tal como se ha podido presentar, no se aplica en la práctica por el Estado y tampoco por los Municipios, pues lo corriente es que la tasa supere a los gastos y produzca un remanente. Además, históricamente con las tasas se ha buscado en los sistemas tributarios el mismo fin que con el impuesto: alle-

gar recursos para cubrir los gastos, toda clase de gastos, y la preocupación de obtener los mayores rendimientos ha presidido y dominado las realizaciones positivas.

Cuando se trata del Estado, las tasas tienen una importancia relativamente pequeña en comparación con los impuestos, y casi siempre se observa que no guardan una precisa relación con el coste de los servicios. Muchas de ellas no cubren los gastos, y otras sobrepasan el valor que el servicio tiene para el contribuyente.

De todo lo expuesto se deduce que el nombre es lo que menos interesa. Los tipos de las tasas, como los de los impuestos, se fijan y modifican según las necesidades todas del Fisco, sin preocupaciones doctrinales. Es por ello que Einaudi, al presentar una clasificación de los medios necesarios para satisfacer los gastos públicos, prescinde en absoluto de las tasas, pues en el terreno económico esta categoría de exacciones es sólo causa de confusiones.

3. *Derechos, tasas, impuestos, etc.*

La distinción entre *derechos* y *tasas*, tal como pretende hacerse en nuestra legislación municipal, es muy ingenua, pues de una o de otra manera se considera a la serie de exacciones de derecho público situada doctrinalmente al lado de la categoría más general representada por los impuestos. Son términos sinónimos, pues para unos y otras la nota característica es lo *compensatorio* que hay en ello, su especial retribución por parte del usuario del servicio especial de que se trate.

En el lenguaje administrativo italiano, como dice Einaudi, la palabra *tasa* se usa para indicar instituciones muy diferentes las unas de las otras: impuesto, precio público, precio político, contribución. La denominación legislativa ha nacido en todos los países de circunstancias históricas, y debiendo adaptarse a la infinita variedad de los casos concretos, es forzosamente empírica, y desde luego, no rigurosamente lógica. De todos modos, es evidente que cuando Einaudi trata de los in-

gresos no derivados del impuesto, de los precios cuasi-privados, de los precios públicos, del precio político y de sus problemas, indudablemente envuelve la idea de las tasas. El precio político tiene la característica de ser pagado por un servicio particular prestado por el Estado o el Municipio a demanda del contribuyente, y esa es también la definición de la tasa.

También ocurre que las legislaciones positivas no hacen distinción entre impuestos y tasas o entre tasas y derechos; en Francia el legislador emplea con frecuencia e indiferencia los términos: *impôts, taxes, droits, contributions, redevances*, etc. Las leyes alemanas utilizan indistintamente las palabras: *Steuern, Gefaellen, Gebühren, Beitraege, Abgaben, Taxen, Ayflagen*. En los textos ingleses la voz *Tax* significa impuesto, y la palabra *taxation*, tributación. La tendencia fiscal hace imposible la separación entre impuestos y tasas en los sistemas tributarios.

En España, la inmensa mayoría de las tasas no aparecen bajo esta denominación, sino que están incluidas en la Ley del Timbre, como las tasas judiciales, de registros, las tasas administrativas, etc. Además, son verdaderas tasas ciertos conceptos del presupuesto de ingresos que se denominan *derechos*, como los derechos obvenconiales de los consulados, derechos sanitarios, los de reconocimiento de ganado, etc. Las tasas procuran a la Hacienda española un importante ingreso. En ella, como en las Haciendas locales, su número tiende siempre a aumentar para disminuir en parte la presión tributaria que el impuesto representa.

4. *Tasas municipales: su concepto y clasificación.*

Podríamos definir las como *prestaciones obligatorias pagadas al Municipio por quienes disfrutan de un modo particular de los servicios jurídico-administrativos cuya gestión le está encomendada.*

De esta forma, se pone de relieve el carácter tributario de la tasa, para señalar bien lo que tiene de común con el impues-

to: la *obligatoriedad* de las prestaciones en correspondencia al interés público. Su causa jurídica inmediata es el *beneficio particular* conseguido.

Bajo la denominación de «derechos y tasas» se comprenden en nuestro derecho municipal dos grandes grupos de tasas: *tasas administrativas por prestación de servicios* y *tasas por aprovechamientos especiales*. Las primeras corresponden a la prestación de servicios públicos municipales que beneficien especialmente a personas determinadas o se provoquen también especialmente por ellas, y las segundas giran sobre los aprovechamientos especiales de que sean susceptibles las propiedades e instalaciones municipales destinadas al uso público o de común aprovechamiento, en los siguientes casos:

a) Siempre que el aprovechamiento particular produzca restricciones del uso público, o especial depreciación de los bienes e instalaciones.

b) Cuando el aprovechamiento especial tenga por fin un beneficio particular, aunque no produzca restricciones de uso público, ni depreciación especial de los bienes o instalaciones.

5 *Tasas administrativas: evolución del concepto y fijación del precio.*

El Decreto de 25 de enero de 1946, con excepción de su artículo noveno, que es reproducción de la Base 24 de la Ley de 17 de julio de 1945, se ha limitado a reproducir los preceptos que sobre el particular venían rigiendo, comprendidos en el Estatuto municipal y en el Reglamento de Hacienda municipal. En el Estatuto, los derechos y tasas figuraban en el tercer lugar de las exacciones municipales; esto es, a continuación de los arbitrios con fines no fiscales y de las contribuciones especiales. Este orden fué alterado en la Base 21 de la citada Ley de 1945, pasando los derechos y tasas al primer lugar, si bien ha sido respetada casi en su totalidad la regulación que de ellos hacía el Estatuto, no implicando ninguna trascendental novedad las alteraciones que puedan apreciarse en el nuevo texto.

Compréndense como derechos y tasas administrativas por prestación de servicios los más variados conceptos, tales como tasas de administración por los documentos que expidan o de que entiendan la Administración municipal o las Autoridades municipales, a instancia de parte; concesión de placas, patentes y otros distintivos análogos que impongan o autoricen las Ordenanzas municipales; guardería rural, voz pública; inspección y reconocimiento sanitario de reses, carnes, pescados, leche y otros mantenimientos destinados al abasto público; vigilancia de establecimientos, espectáculos y esparcimientos públicos que la requieran especial; licencias para construcciones y obras en terrenos sitios en poblado o contiguos a vías municipales fuera de poblado; licencias de apertura de establecimientos; inspección de calderas de vapor, motores, transformadores, ascensores, montacargas y otros aparatos o instalaciones análogos y de establecimientos industriales y comerciales; inspección de casas de baños; servicios de Laboratorio municipal; desinfección a domicilio o por encargo; servicios de Mataderos y Mercados y el acarreo de carne si hubiera de utilizarse de un modo obligatorio; recogida de basuras de los domicilios particulares y monda de pozos negros; servicios de alcantarillado, incluso la vigilancia especial de alcantarillas particulares; colocación de tuberías, hilos conductores y cables en postes o en galerías del Ayuntamiento; servicios de extinción de incendios; cementerios municipales; conducción de cadáveres y otros servicios fúnebres de carácter municipal; asistencias y estancias en los Hospitales, Sanatorios y Dispensarios municipales, cuando se trate de personas pudientes o cuyos gastos deban sufragarse por Entidades que lo sean; enseñanzas especiales en establecimientos municipales; visitas a museos y exposiciones; anuncios en columnas o en instalaciones análogas del Municipio; suministro a particulares de plantas y semillas de los viveros municipales; enarenado de vías públicas a solicitud de particulares, o cualesquiera otros servicios de naturaleza análoga a los enumerados.

Se prohíbe el establecimiento de derechos y tasas por los servicios siguientes: abastecimientos de aguas en fuentes pú-

blicas; alumbrado eléctrico, salvo las instalaciones especiales que el Ayuntamiento acordara en determinadas vías, a solicitud de los interesados; vigilancia pública, excepto en los casos taxativamente autorizados según la relación anterior; limpieza de la vía pública, cuya prohibición no obstará a las prestaciones que, para la limpieza de cada calle, impongan a sus vecinos las Ordenanzas municipales; conducción y enterramiento de pobres; instrucción pública elemental y asistencia médica de urgencia.

Pasamos ahora a analizar la reforma introducida por la Base 24 de la Ley de 17 de julio de 1945, cuyo contenido ha sido trasladado al artículo noveno del Decreto de 25 de enero de 1946, que se refiere a los tipos de percepción de derechos y tasas por la prestación de servicios. Dichos tipos se fijarán por los Ayuntamientos respectivos, teniendo en cuenta:

- a) El censo de población y las características de la localidad.
- b) La utilidad que los servicios reporten a los usuarios.
- c) La naturaleza y finalidad de los servicios, así como el coste general de los mismos; y
- d) La capacidad económica de las personas o clases que puedan utilizarlos.

En caso de impugnación de las tarifas aprobadas por los Ayuntamientos, las Delegaciones de Hacienda y el Ministerio de Hacienda, en su caso, resolverán teniendo en cuenta las circunstancias indicadas, la situación económica del Ayuntamiento y la repercusión del gravamen en la economía general.

Con esta reforma es evidente que la tasa pierde en cierto modo su matiz diferenciado, como ya observa el Sr. Leira Coaña, y «puede ser transformada por los Ayuntamientos en una imposición más, en cuanto su importe exceda del coste del servicio, puesto que la ponderación de los elementos integrantes de ese importe no viene establecida matemáticamente». Además, es indudable que los sobrantes que resulten, sobre el coste de producción, han de ser utilizados, lo mismo que los arbitrios o impuestos, para atender a los servicios públicos municipales, cualquiera que sea su índole, con lo que queda plenamente justificada la definición que nosotros ofrecemos de tasas municipi-

pales, en las cuales su verdadera nota diferencial está en el beneficio particular recibido del Ayuntamiento.

El ilustre autor del Estatuto municipal, de acuerdo con el concepto teórico de la tasa que en aquella época se daba por los tratadistas, redujo su precio al coste de los servicios. A tenor del artículo 370 del Estatuto, el importe de los derechos o tasas por prestación de servicios no podía exceder en ningún caso del coste aproximado de los servicios, hasta tal punto que en el mismo artículo se ordenaba la revisión de las tarifas si durante dos años consecutivos se recaudase por derechos o tasas de un servicio suma mayor que la de los gastos del mismo, rebajándolas el Ayuntamiento para evitar tales excedentes en lo sucesivo.

No podían, pues, los Ayuntamientos considerar las tasas como exacciones de posibles rendimientos para atender a los servicios generales; el Tribunal Supremo, en su sentencia de 17 de octubre de 1945 define la tasa como sinónima de derecho y «como la parte del coste de producción de un servicio público que puede fraccionarse según el consumo o aprovechamiento individual y efectivo, y que puede cobrarse a los particulares en proporción a la utilidad que de este servicio obtiene».

En la evolución del concepto, para determinar la cuantía de la tasa han de entrar en juego dos consideraciones fundamentales:

1.ª La valoración, hecha con criterios políticos, de la causa jurídica de la tasa, o sea, de los beneficios particulares que los propios particulares obtienen por el uso de los servicios administrativos, y

2.ª La oportunidad de limitar y de favorecer, en consideración a los fines del Municipio, a más de los intereses particulares, el uso de los servicios públicos prestados mediante tasas, puesto que es evidente que la tasa constituye un instrumento de limitación del consumo de los servicios municipales.

Este argumento, considerado por Griziotti como fundamental, da paso a una posible enumeración de factores que pueden conjugarse para que los Ayuntamientos puedan hacer sus ta-

rifas. Los cuatro elementos enumerados en la Base 24 de la Ley de 1945, son siete en realidad, pero tampoco son los únicos, pues a renglón seguido se citan otros dos, con lo que los factores a considerar resultan ser nueve, a saber:

1. El censo de población.
2. Las características de la localidad.
3. La utilidad que los servicios reporten a los usuarios.
4. La naturaleza de los servicios.
5. La finalidad de los mismos servicios.
6. El coste general de los servicios.
7. La capacidad económica de las personas o clases que puedan utilizarlos.
8. La situación económica del Ayuntamiento.
9. La repercusión del gravamen en la economía general.

Los ocho primeros pueden y deben ser tenidos en cuenta por el Ayuntamiento. El último, esto es, la repercusión del gravamen en la economía general sólo puede ser apreciado por el Ministerio de Hacienda, aunque se suponga que también está en condiciones de advertirlo la Delegación de Hacienda.

Cuando la tasa había de reducirse al coste, siquiera aproximado, del servicio, en muchos casos las tarifas no ofrecían grandes dificultades; a la hora actual, el juego de factores, la apreciación del Ayuntamiento de los motivos económicos de tan diversa naturaleza representa una gran dificultad si quiere ser meticulouso y observar la ley.

Se comprende que en esta materia no puedan darse reglas fijas para todos los Municipios, ya que esos elementos que han de barajarse para señalar los precios de las tasas, variarán mucho de un Municipio a otro; desaparecida la posibilidad de confeccionar Ordenanzas tipo por grupos de Municipios, en lo futuro seguramente se darán enormes diferencias de trato para un mismo servicio en términos municipales parecidos. Una gran libertad de movimientos queda de hecho y de derecho reconocida, lo que sin duda alguna está de acuerdo con el concepto de autonomía controlada, única que se reconoce en el aspecto financiero.

6. *Tasas por aprovechamientos especiales.*

Ninguna novedad nos ofrece la Ley de Bases de 17 de julio de 1945 ni el Decreto de 25 de enero de 1946 en comparación con el Estatuto municipal que valga la pena anotarla aquí, en relación con este importante grupo. Los tipos de percepción se fijarán por los Ayuntamientos teniendo en cuenta que el derecho o la tasa no podrá exceder, en ningún caso, del valor del aprovechamiento, para cuya estimación se dan las oportunas reglas.

7. *Obligación de contribuir y métodos de exacción.*

La obligación de contribuir por derechos y tasas se funda en la utilización del servicio o en el aprovechamiento por el interesado. En consecuencia, la mera existencia del servicio o la posibilidad del aprovechamiento no facultarán en ningún caso a los Ayuntamientos para la exacción de estos gravámenes.

Fijada la tarifa, la cobranza de los derechos y tasas puede hacerse de tres modos, a saber:

a) *Exacción directa general*, que se efectúa cuando el consumidor del servicio ingresa la tasa en la Caja municipal o abona su importe al recaudador, mediante la entrega del oportuno recibo.

b) *Exacción directa especializada*, cuando se entrega la tasa a los funcionarios encargados de la administración especial del servicio, como sucede con las tasas de laboratorio municipal, mataderos y mercados, etc., y

c) *Exacción indirecta*, cuando las tasas de administración tienen la forma de sello municipal y gravan documentos particulares de que entiendan la Administración o las Autoridades municipales, las cuales se devengan con la presentación del documento, que no será tramitado sin aquel requisito. Todos los demás derechos y tasas se devengarán desde la fecha en que se autorice la prestación del servicio o se conceda el aprove-

chamiento particular; pero los Ayuntamientos podrán exigir, cuando lo estimen conveniente, el depósito previo, que será devuelto al interesado siempre que, por causas no imputables al mismo, se dejare de prestar el servicio o de realizar el aprovechamiento.

Cuando algún servicio o aprovechamiento afecte principalmente a las clases productoras de escasa capacidad económica del Municipio y el interés público en la extensión del servicio mismo justifique la exención total o parcial de los derechos o tasas correspondientes, los Ayuntamientos podrán otorgarla, aun en los casos en que la exacción sea obligatoria. Además, la legislación reconoce la exención por todos los aprovechamientos inherentes a los servicios públicos de comunicaciones que exploten directamente el Estado, la Provincia a que el Municipio pertenezca y la Mancomunidad o Agrupación en que figure el Municipio de la imposición, y por todos los que inmediatamente interesen a la seguridad y defensa del territorio nacional.

8. *Derechos y tasas provinciales.*

La regulación que de ellos se hace en el Decreto de 25 de enero de 1946 proviene del Estatuto provincial. Las Diputaciones podrán exigir derechos y tasas por la prestación de servicios públicos que beneficien especialmente a personas determinadas o se provoquen también especialmente por ellas, entendiéndose comprendidas: tasas de administración por los documentos que expidan o de que entiendan la Administración provincial o las Autoridades provinciales a instancia de parte; servicios de laboratorios provinciales o cualesquiera otros establecimientos de Sanidad, Higiene, Agricultura, Enseñanza, Comunicaciones y demás creados y sostenidos por la Diputación; asistencias y estancias en los Hospitales, Dispensarios, Manicomios y establecimientos provinciales, cuando se trate de personas pudientes o cuyos gastos deban sufragarse por otras Entidades; enseñanzas generales, técnicas o profesionales, visi-

tas de museos y exposiciones, y cualquiera otros de naturaleza análogos.

También podrán las Diputaciones establecer derechos y tasas sobre los aprovechamientos especiales de que sean susceptibles las propiedades, servicios o instalaciones de la provincia destinadas al uso público o de común aprovechamiento, en los siguientes casos:

1.º Siempre que el aprovechamiento particular produzca restricciones del uso público o especial depreciación de los bienes o instalaciones, y

2.º Cuando el aprovechamiento especial tenga por fin el beneficio particular, aunque no restrinja el uso público ni deprecie los bienes o instalaciones.

En el artículo 183 del Decreto, que concuerda sustancialmente con el 220 del Estatuto provincial, se hace una enumeración de los aprovechamientos que han de considerarse comprendidos en este grupo, y se prevé que las Diputaciones podrán acordar exenciones o reducciones en favor de los particulares que cedan gratuitamente los terrenos precisos para la construcción de carreteras o caminos provinciales.

Por lo demás, la fundamentación teórica y la determinación de los precios o tarifas de las tasas provinciales, así como la obligación de contribuir y los métodos de exacción, son exactamente los mismos de las tasas municipales.

Según los datos cuidadosamente elaborados y publicados por la Sección especial de Estadística del Ministerio de la Gobernación, en los presupuestos provinciales de 1944 el capítulo de derechos y tasas importa 35,93 millones de pesetas, siendo el total de dichos presupuestos ordinarios 505,11 millones; suponen el 7,13 por 100 para las Diputaciones de régimen común, lo que expresa su importancia relativa frente a la masa total de recursos.

ANTONIO SAURA PACHECO

Profesor del Instituto de Estudios de Administración Local