

S.T.C. 185/1995, de 14 de diciembre (Pleno)

Recurso de inconstitucionalidad núm. 1405/1989

Ponente: Magistrado don Carles Viver i Pi-Sunyer
(*B. O. E.* de 12 de enero de 1995)

RESUMEN

I. Constitución

Arts. 9.3 (*Seguridad jurídica*), 31.3 (*Legalidad tributaria*), 97 (*Potestad reglamentaria del Gobierno*) y 133.1 (*Potestad tributaria*) en relación a regulación por ley de precios públicos.

II. Acto impugnado

Artículos 1, 3.4, 24, 25, 26 y 27, disposición adicional segunda y disposición adicional quinta de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.

III. Decisión del Tribunal Constitucional

- Declarar inconstitucionales las letras *a)* y *b)* del artículo 24.1 de la Ley impugnada.
- Idem de los incisos «alguna de» y «susceptibles de ser... a la normativa vigente» de la letra *c)* del mismo artículo.
- Que el resto de la letra *c)* del artículo 24.1 no es inconstitucional, siempre que se interprete la letra *b)* del artículo 24.2 en el sentido expresado en el fundamento [4].

IV. Fundamentos jurídicos

La Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (L.T.P.P.) introduce en el ordenamiento financiero un nuevo «recurso de Derecho Público» [art. 1.*b*)], que califica como precio público.

Entre las notas características del régimen jurídico de los precios públicos debe destacarse que, para su establecimiento, salvo en lo relativo a los servicios públicos de justicia, educación, sanidad, protección civil o asistencia social, que sólo podrá efectuarse en los términos previstos en la ley o leyes reguladoras de los servicios de que se trate, la Ley de Tasas y Precios Públicos se limita a prever que el Ministerio de Economía y Hacienda podrá proponer al Gobierno o al Ministerio del ramo el establecimiento de ingresos de Derecho público regulados en la presente Ley [1].

Es preciso dilucidar dos cuestiones íntimamente relacionadas: si los precios públicos tienen o no la condición de prestaciones patrimoniales de carácter público y, en consecuencia, deben someterse a la reserva de la ley del artículo 31.3 C.E. y, en segundo lugar, si los artículos recurridos resultan acordes con las exigencias de dicha reserva [2].

La finalidad última del principio de legalidad en materia tributaria en el Estado social y democrático de derecho continúa siendo la de asegurar que cuando un ente público impone coactivamente una prestación patrimonial a los ciudadanos cuente para ello con la voluntaria aceptación de sus representantes.

La imposición coactiva de la prestación patrimonial o, lo que es lo mismo, el establecimiento unilateral de la obligación de pago por parte del poder público sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla es, pues, en última instancia, el elemento determinante de la exigencia de reserva de ley.

Ahora importa precisar cuándo puede considerarse que una prestación patrimonial resulta coactivamente impuesta.

Lo decisivo radica en averiguar si el supuesto de hecho que da lugar a la obligación ha sido o no realizado de forma libre y espontánea por el sujeto obligado y si en el origen de la constitución de la obligación ha concurrido también su libre voluntad al solicitar el bien de dominio público, el servicio o la actuación administrativa de cuya realización surge dicha obligación.

Con todo, debe precisarse que la libertad o la espontaneidad exigida en la realización del hecho imponible y en la decisión de obligarse debe ser real y efectiva. Esto significa que deberán considerarse coactivamente impuestas no sólo aquellas prestaciones en las que la realización del supuesto de hecho o la constitución de la obligación es obligatoria, sino también aquellas en las que el bien, la actividad o el servicio requerido es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares.

También deben considerarse coactivamente impuestas las prestaciones pecuniarias que derivan de la utilización de bienes, servicios o actividades prestadas o realizadas por los entes públicos en posición de monopolio de hecho o de derecho [3].

El primero de los supuestos que da lugar a la aplicación de esta nueva categoría jurídica es «la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público» [art. 24.1.a) L.T.P.P.]. Existe, por tanto, una situación que puede considerarse de monopolio, ya que si un particular quiere acceder a la utilización o al aprovechamiento citados para realizar cualquier actividad debe acudir forzosamente a los mismos.

Esto significa que estamos en presencia de una prestación de carácter público en el sentido del artículo 31.3 C.E., que, en cuanto tal, queda sometida a la reserva de ley [4.a)].

El segundo supuesto previsto en el artículo 24 L.T.P.P. es el constituido por «las prestaciones de servicios y las entregas de bienes accesorias a las mismas efectuadas por los servicios públicos postales» [art. 24.1.b)].

La práctica totalidad de los servicios públicos postales deben calificarse hoy en España como servicios irrenunciables o imprescindibles que además, en muchos casos, continúan siendo prestados por el Estado en posición de monopolio. Por ello debe concluirse que las contraprestaciones pecuniarias derivadas de esos servicios son verdaderas prestaciones patrimoniales de carácter público sometidas al principio de legalidad [4.b)].

El tercero y último supuesto de precios públicos es el que surge de la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho público cuando concurre alguna de las dos circunstancias siguientes: que la solicitud de los mismos no sea obligatoria o sean servicios o actividades susceptibles de ser prestados o realizados por el sector privado. Este tercer supuesto de precios públicos tan sólo escapará a esta calificación y a la consiguiente sumisión al principio de legalidad si se dan las tres condiciones siguientes:

En primer lugar, si los dos requisitos, voluntariedad y no monopolio del sector público, se dan de forma cumulativa y no alternativa.

En segundo lugar, deberá entenderse no sólo que no viene impuesta legalmente, sino que el servicio o la actividad solicitada no sea imprescindible. Y, por último, el servicio o la actividad no debe ser realizado en posición de monopolio.

En el presente caso, el precepto analizado no cumple la primera de las condiciones.

En cuanto a la definición de la voluntariedad, el precepto utiliza una locución tan sumamente genérica que admite la inclusión de aquellas actividades que pueden considerarse imprescindibles para los contribuyentes.

Por ello, en la medida en que puede entenderse que los servicios y las actividades solicitadas no son de las consideradas esenciales o imprescindibles, deberá entenderse que desde esta perspectiva la prestación pecuniaria no queda sometida al principio de legalidad.

En cuanto a la tercera de las condiciones, el precepto excluye únicamente a los monopolios de derecho y prescinde de si en la práctica el sector privado presta efectivamente los mismos servicios o actividades [4.c)].

Establecido que dentro de la categoría de precios públicos definida en el artículo 24 L.T.P.P. existen verdaderas prestaciones patrimoniales de carácter público cuya constitucionalidad depende del respeto al principio de legalidad, debemos analizar si la regulación contenida en la referida Ley resulta acorde con las exigencias derivadas de este principio.

En el supuesto de las contraprestaciones fruto de la utilización de un bien de dominio público o de la prestación de un servicio o actividad administrativa, la colaboración del reglamento administrativo puede ser especialmente intensa en la fijación y modificación de las cuantías y de otros elementos de la prestación. En cambio, esta especial intensidad no puede predicarse de la creación *ex novo* de dichas prestaciones [5].

El artículo 3.4 de la Ley establece que «el Ministerio de Economía y Hacienda podrá proponer al Gobierno o al Ministro del ramo el establecimiento de ingresos de Derecho público regulados en la presente Ley, por parte de aquellos Organos de la Administración del Estado, organismos o Entes que no los apliquen, así como su actualización, cuando proceda».

Este artículo 3.4 está reconociendo la posibilidad de que bien el Gobierno bien el Ministro del ramo creen los precios públicos que estimen oportunos en aplicación de la figura abstracta diseñada en la Ley de Tasas y Precios Públicos.

En suma, la Ley permite la creación de esos recursos de Derecho público sin necesidad de intervención del legislador. Esta constatación lleva derechamente a declarar inconstitucionales los incisos del artículo 24 L.T.P.P., mencionados en el fundamento jurídico 4."

El artículo 31.1 C.E. no excluye la posibilidad de que la ley pueda contener remisiones a normas infraordenadas, siempre que tales remisiones no provoquen, por su indeterminación, una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador.

En el caso de los precios públicos, la multiplicidad de figuras que pueden incluirse en este concepto, así como la necesidad de tomar en consideración factores técnicos, pueden justificar que la ley encomiende a normas reglamentarias la regulación o fijación de su cuantía, conforme a los criterios o límites señalados en la propia ley que sean idóneos para impedir que la actuación discrecional de la Administración en la apreciación de los factores técnicos se transforme en actuación libre o no sometida a límite. En todo caso es necesario que la ley incorpore un mínimo de regulación material que oriente la actuación del reglamento y le sirva de programa o marco [6].

En diversas ocasiones ha declarado este Tribunal que sólo habrán de revestir la forma de ley orgánica aquellas materias previstas de manera expresa por el constituyente, sin que el alcance de este ámbito material pueda someterse a una interpretación extensiva; por lo tanto, la reserva de ley orgánica no puede interpretarse de forma tal que cualquier materia ajena a dicha reserva por el hecho de estar incluida en una ley orgánica haya de gozar definitivamente de la resistencia o fuerza pasiva propia de este tipo de norma, pues tal efecto puede y aun debe ser excluido por la misma ley orgánica, determinando cuáles son propias de su normativas y cuáles las dejadas a la ley ordinaria, sin perjuicio de la última y definitiva interpretación de este Tribunal.

Basta aquí considerar que el artículo 54.3.b) de la Ley Orgánica 11/1983 se encuentra ubicado en su Título séptimo, del régimen económico y financiero de las Universidades,

para concluir que el precepto últimamente citado carece de la naturaleza de ley orgánica y puede ser modificado por ley ordinaria [8].

En cuanto a los criterios materiales utilizados para distinguir la figura de las tasas de la de los precios (art. 24) podrán ser discutidos desde el punto de vista técnico y podrá debatirse la coherencia de las categorías y del sistema resultante, pero en modo alguno puede considerarse que las figuras establecidas, individualmente consideradas, ofrezcan a los ciudadanos unos contornos tan desdibujados que les prive de certeza respecto de los supuestos en los que serán de aplicación y el efecto que producirán (art. 9.3 C.E.) [9].

Han de considerarse situaciones consolidadas no susceptibles de ser revisadas con fundamento en esta S., no sólo aquellas que hayan sido definitivamente decididas por resoluciones judiciales con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 L.O.T.C.), sino también, por exigencias del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.), todas aquellas otras que hubieran sido consentidas a la fecha de la publicación de esta Sentencia [10].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente, y don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don José Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver i Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Javier Delgado Barrio y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad número 1405/1989, interpuesto por don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, comisionado por cincuenta y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular, contra los artículos 1, 3.4, 24, 25, 26, 27, Disposición adicional segunda y Disposición adicional quinta de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos. Ha comparecido el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver i Pi-Sunyer, que expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito registrado de entrada en este Tribunal el día 14 de julio de 1989, don Federico Trillo-Figueroa, comisionado por sesenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular, interpone recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 13/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.

Comienza la exposición de los fundamentos jurídico-materiales con un planteamiento general sobre la inconstitucionalidad de la creación legislativa del precio público. La Ley impugnada distingue la tasa de la novedosa figura del precio público y flexibiliza legalmente la utilización de este instrumento de financiación pública; pero la pretensión de diferenciar una figura de otra, con el ánimo predeterminado de excluir de los precios públicos la naturaleza tributaria y las exigencias del principio de reserva de ley, no ha tenido un feliz desarrollo en el texto positivo, entre otras razones porque la pretensión era de por sí difícil si no imposible.

Ante todo, se escinde del concepto de tasa y consecuentemente del de tributo una parte importante de su contenido, tal como hasta ahora se hallaba configu-

rado, para reconducirlo al marco del precio público; pero la ley se empeña en escindir lo inescindible, cual es «la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho público», que reconduce unas veces a tasas y otras, artificiosamente, a precios públicos, con absoluto desprecio de la doctrina científica pacientemente elaborada.

Un ejemplo claro de la arbitrariedad de la distinción la tenemos en el artículo 45 de la Ley de Haciendas Locales, pendiente de juicio de inconstitucionalidad, ante ese Alto Tribunal. Históricamente la figura del precio público exigible a las empresas suministradoras de servicios públicos por la ocupación de suelo, subsuelo o vuelo de la vía pública municipal, era calificada con una tasa («tasa de palomillas»), por responder a las características propias de ese tributo como es la ocupación de tales vías públicas. Ahora dicha tasa se ha convertido en precio público, fijándose el tipo (15 por 100) y la base (facturación bruta). Pero, ¿dónde está la voluntariedad en la ocupación? ¿Es que se puede prestar un servicio de suministro por redes aéreas o subterráneas sin ocupar parcial, que no exclusivamente, las vías públicas?

Pero además los criterios señalados por el legislador conducen a resultados totalmente rechazables. Así, la voluntariedad que se predica del precio público como característica distintiva de la tasa, bien por no exigirse la demanda o por existir concurrencia del sector privado, aparte de constituir una falacia, es más un confuso recurso abstracto que un instrumento de viabilidad práctica, toda vez, y por ejemplo, que las «valoraciones y tasaciones», los «servicios académicos» o los «servicios sanitarios», o no son de demanda obligada, o, si lo son, puede existir concurrencia del sector privado. Sin embargo, se tipifican en el texto como tasas (art. 13).

Un análisis más detenido del carácter obligatorio permite afirmar que resulta evidente que la nota de obligatoriedad no se predica respecto de la prestación misma, que siempre será obligatoria —si se prefiere, coactiva— cuando se realice el presupuesto de hecho que la origina. Pero tampoco esta norma afecta al servicio mismo, en cuanto a su mayor o menor relevancia, su carácter esencial o prescindible, o, en fin, a cualquier otra característica intrínseca de él. El que su solicitud o su recepción sean obligatorias para el sujeto es una nota externa a su contenido, puramente accidental y que es susceptible de modificarse con cierta frecuencia. Piénsese, por citar un ejemplo, en que servicios normalmente no obligatorios para el ciudadano, como el de inspección médica o sanitaria, pueden serlo en virtud de determinadas circunstancias que

concurrir en un término municipal. No es extraño, en efecto, que debido a inundaciones, rotura de redes de abastecimiento, infecciones, plagas, o cualquier otra contingencia, se arbitren controles sanitarios obligatorios para ciertos productos, actividades o individuos. ¿Significaría eso que habrían de financiarse con tasas? o, simplemente, si la Entidad local fija un plan específico de revisión de calderas, ¿habrá de transformarse en tasa el precio público que por su inspección venía exigiéndose cuando no era obligatoria?

Mayores complicaciones surgen aún si se profundiza en el alcance y el significado de dicho carácter obligatorio. El artículo 24.2 de la Ley de Tasas dispone que no puede considerarse voluntaria la demanda del servicio o la actividad cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias ni cuando constituya condición previa para realizar cualquier actividad u obtener derechos o efectos jurídicos determinados.

Atendiendo a esta última precisión, hay que coincidir en el carácter «obligatorio» que se exige para la financiación de un servicio mediante tasas, se amplía considerablemente, abarcando todos aquellos supuestos en que la actuación del ente público no viene impuesta directamente por el ordenamiento en razón de sí misma, sino en cuanto requisitos para otras actuaciones públicas o del propio sujeto. Así ocurre, por ejemplo, con las certificaciones oficiales exigidas para el ejercicio de determinadas profesiones, o para habitar una vivienda. Pero este mismo razonamiento conduce precisamente a desdibujar aquel carácter «obligatorio» de la solicitud o recepción del servicio que con tanta nitidez parecía alumbrarse. Los ejemplos podrían, en efecto, multiplicarse, dando lugar a hipótesis de no siempre fácil solución.

Por otra parte, si se trata de servicios susceptibles de ser realizados por el sector privado, está claro que la Administración Pública al competir en concurrencia con dicho sector no actúa revestida de facultades especiales que entrañen una situación jurídica excepcional, con fundamento en el llamado «poder de imperio», en relación con los particulares. En otras palabras, si hay concurrencia, debe existir igualdad en las normas aplicables, sin discriminación subjetiva alguna. En tal caso los ingresos que obtiene la Administración Pública, sin dejar de ser ingresos públicos en razón del ente que los percibe, lo son conforme a vínculo y relaciones reguladas por normas de Derecho privado.

Por ello, cuando la Administración actúa en concurrencia o competencia con el sector privado en la prestación de servicios o realización de actividades, sólo puede hacerlo a través de vínculos o relaciones reguladas por normas de Derecho privado. Otra cosa no resulta pensable en el marco jurídico de un Estado de Derecho.

Lo que no es posible es que se pretenda mantener la posición de privilegio al margen de las exigencias que esta disposición lleva implícitas en todo Estado de Derecho.

Y lo que tampoco es posible es que el legislador se atribuya licencia para resolver a su antojo y conveniencia qué relaciones jurídicas han de ser reguladas por normas de Derecho privado y cuáles por relaciones de Derecho público, ya que si de facultad omnimoda se tratare, es claro que se tambalearía el propio Estado de Derecho. Puede el legislador, si quiere, excluir determinadas actividades o servicios públicos del concepto de tasas para reconducirlas a precios, cuando se refiera a las que se lleven a cabo mediante relaciones

contractuales, pero se reconduciría en todo caso a precios privados.

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

Queda así planteado el segundo de los requisitos del precio público. Pero tampoco este criterio está libre de perplejidades, pues si en algún caso hace referencia al contenido mismo de la actividad en cuestión, en otros, en cambio, se convierte en algo extrínseco y ajeno a su naturaleza.

El carácter eminentemente relativo de la nota de ser susceptible de prestación de un servicio por el sector privado, ya impulsa a dudar de la firmeza de este criterio. No puede olvidarse —como reiteradamente ha expuesto nuestro Tribunal Constitucional— que por efecto del intervencionismo propio del Estado social y democrático de Derecho, la dicotomía público-privado se difumina considerablemente, provocando que en ocasiones no pueda atenderse a uno de estos aspectos más que a través del otro (veáanse, entre otras, las SSTC 60/1982, 62/1983, 18/1984). La clara distinción que existía en el Estado liberal entre funciones propias del Estado y funciones correspondientes a los particulares, se ha visto hoy arrumbada ante la constante asunción por los poderes públicos de nuevos fines y actividades, resultando imposible concretar cuáles de éstos les resultan propios y qué otros pueden considerarse «añadidos».

Probablemente, consciente de esta limitación, el redactor de la Ley no se limita a exigir la mencionada nota, sino que especifica que esta no susceptibilidad de prestación por el sector privado ha de derivar de que la actividad presuponga ejercicio de autoridad, o de que se halle reservada en exclusiva al sector público. En el primer caso, el del ejercicio de autoridad, si puede apreciarse esta nota como intrínseca del servicio, abarcando todos aquellos supuestos que —en un sentido amplio— serían integrantes o expresión de funciones «administrativas». Así, las licencias, autorizaciones, homologaciones y similares.

En el segundo caso, sin embargo, nuevamente nos encontramos con un criterio externo al servicio —amén de perfectamente modificable— cual es el de su reserva legal a favor del ente público. En este punto, y al margen de los servicios que obligatoriamente deberán prestar los Municipios —ejemplo, art. 26 Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local—, el artículo 128.2 CE ha alterado sensiblemente el régimen de municipalización y provincialización de servicios, puesto que la posibilidad de incorporar al sector público municipal o provincial sectores de la actividad

económica se ha volatilizado, al atribuirse a la ley la facultad de reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio.

La Ley de Tasas y Precios Públicos, menciona, en su artículo 13, algunos de los servicios que pueden financiarse con tasas. Cita, entre otros, los «servicios académicos y complementarios», los «servicios sanitarios», las «valoraciones y tasaciones», las «actuaciones técnicas y facultativas», para acabar —en una especie de confesión de impotencia clasificadora— incluyendo a «servicios o actividades en general que se refieran, afecten o beneficien a personas determinadas o que hayan sido motivados por éstas, directa o indirectamente».

A la vista de este elenco, no parece que la Ley guarde demasiada coherencia con los criterios que la misma acuña. Ninguno de los servicios aquí transcritos es de imposible prestación por el sector privado, pues ni suponen ejercicio de autoridad, ni, por el momento, se hallan reservados en exclusiva al sector público. Podría contraargumentarse que al prever, por ejemplo, la exigencia de tasas por «servicios académicos y complementarios» se está haciendo referencia a aquellos aspectos que presuponen el ejercicio de potestades administrativas (como los de homologación o convalidación de títulos) pero, desde luego, no es eso lo que el precepto expresa. Si no atenemos a su letra, los servicios académicos no pueden dar lugar a la exigencia de tasas, ya que los únicos niveles en que su recepción resulta obligatoria son los protegidos por la gratuidad de la enseñanza, impidiéndose la exigencia de tasas en razón de los mismos. Otro tanto podría añadirse respecto a los servicios sanitarios o, en fin, en relación a cualquiera de las actividades que más arriba se han mencionado.

La posible interpretación que se apuntaba para salvar esta dificultad, la de ceñir la exigencia de tasas a los aspectos de tales servicios que implican ejercicio de autoridad y que resultan de solicitud obligatoria (el caso de un certificado sanitario oficial), plantea, no obstante, otro problema diferente. Dado que la fijación y la cuantía de las tasas y de los precios públicos no sigue el mismo régimen ni guarda la misma relación con el coste del servicio, habría que distinguir en cada uno de éstos qué parte de su coste se debe a actividades que admiten financiarse con tasas y cuáles, en cambio, pueden sufragarse a través de precios públicos. Ante la evanescencia de los criterios de distinción entre unas y otros, la tarea puede resultar imposible. Basta pensar, como colofón, e insistiendo en los «servicios académicos», si la expedición de un certificado de matrícula origina una tasa o un precio público. Puesto que puede ser emitido por el centro privado en que se realicen los estudios, es claro que no cumple el segundo requisito para configurarse como hecho imponible de una tasa. En consecuencia, los centros públicos de enseñanza también deberían exigir por dicha certificación un precio público, así como, en general, por el desarrollo de su actividad. Y no se argumente que la mentada expedición de certificados supone ejercicio de autoridad, pues además de falso, podría replicarse que debería ser igualmente obligatoria su solicitud para poder devengar la tasa, llevando a distinguir, por ejemplo, si se solicita para obtener prórroga en el servicio militar (dándose entonces el carácter obligatorio, al exigirlo el Reglamento del Servicio Militar), o por mero deseo personal, desapareciendo aquel carácter y haciéndolo merecedor de un precio público.

Lo anterior conduce a unas mismas consecuencias: lo artificial de la distinción, buscada no con el propó-

sito de claridad y de seguridad jurídica, sino como medio de sustraer a posibles controles de regulación y aplicación.

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

Tales criterios, asentados y aceptados en la doctrina, quiebra en la Ley que innova el panorama introduciendo una extraña figura, que ni participa de aquellos criterios, ni era necesaria en nuestro ordenamiento, ni proporciona claridad ni seguridad. Estamos pues en presencia de un auténtico uso arbitrario de la potestad del legislador, que debe ser sancionada con la declaración de inconstitucionalidad como más adelante se pedirá.

Expone a continuación los concretos motivos de inconstitucionalidad y los preceptos afectados por este vicio.

En un primer bloque se denuncia la infracción del principio constitucional de reserva de ley tributaria con violación del artículo 31.3 CE. Se ven afectados por este vicio el artículo 1.b), en cuanto que crea la figura del precio público; el artículo 3.4, en cuanto que delega en el Ministerio de Hacienda unas potestades reglamentarias que sólo pueden regularse por ley y, en su caso, por el Gobierno, con infracción conexas del artículo 97 CE; el artículo 26.1 en cuanto que deslegaliza elementos esenciales de una prestación económica; y la Disposición adicional segunda, por la misma razón.

Es cierto que el precio público ha sido creado por Ley [art. 1.b)]; pero también lo es que la propia Ley que lo crea deja de regular elementos esenciales de la figura, como lo demuestra la simple lectura de los artículos 3.4, 26.1 y la Disposición adicional segunda. Del examen de los artículos 24 y siguientes de la Ley se desprende que los precios públicos responden a un esquema y naturaleza típicamente tributaria, porque en definitiva no son sino auténticas tasas tal y como los define el artículo 26 de la Ley General Tributaria, que se modalizan por el criterio de la voluntariedad en la solicitud de la prestación y por la posibilidad de ser prestado por el sector privado; pero aunque se admitiera como hipótesis que los precios públicos no son tributos, no por eso dejan de ser una prestación económica cuyos elementos esenciales deben ser fijados por Ley al estar incluidos en el ámbito del artículo 31.3 CE. Por tanto, la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la reserva de ley (SSTC 27/1981, 37/1984, 83/1984 y 19/1987) es también aplicable al precio público.

A este respecto, no importa reiterar que este alejamiento del principio de legalidad no excluye que la relación contractual en que se dice fundamentar el precio público utilice el procedimiento de apremio, como si de tributos se tratase, con total olvido de las normas de Derecho privado: se trata, así, de establecer prestaciones patrimoniales de Derecho público, o sea, verdaderos tributos, que no estén sujetos a las exigencias del principio de legalidad.

En un segundo apartado, se denuncia la infracción del principio constitucional de legalidad y de publicidad, con violación del artículo 9.3 CE. Afecta este motivo a los mismos preceptos de la Ley de Tasas y Precios Públicos citados en el apartado anterior y a los que por conexión pueda extenderse, como consecuencia.

En efecto, la vulneración del principio de legalidad tributaria implica la infracción del principio general de legalidad, sujeción a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, al cual están sometidos los poderes públicos y entre ellos el poder legislativo. Toda la regulación recogida en los artículos antes expresados sobre los precios públicos supone una situación habilitante y deslegalizadora, para que los Organismos, Servicios, Organos o Entes Públicos puedan establecer prestaciones patrimoniales a partir de un hecho imponible indefinido e indefinible. Por otra parte, el precio público no tiene por qué ser publicado, puesto que se le despoja de la garantía de la Ley.

En un tercer epígrafe se alega la infracción del principio constitucional de jerarquía normativa, con violación del artículo 9.3 CE.

Afecta este motivo a la Disposición adicional quinta que modifica, aunque diga «adaptación», una Ley Orgánica, la 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, que tiene rango superior a la Ley impugnada.

Podría decirse que el rango orgánico de la Ley 11/1983 no se extiende a los elementos esenciales de las tasas académicas, pero la realidad es que tal Disposición adicional quinta no modifica tales tasas, sino que transforma su naturaleza, convirtiéndolas en precios públicos y extrayéndolas del principio de reserva legal. En consecuencia, resulta evidente que la importancia de las tasas en la Ley de Reforma Universitaria, determina su cobertura por el rango orgánico que no puede ser modificado por una Ley ordinaria.

Finalmente, en el cuarto bloque se alega la infracción del principio de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, con violación del artículo 9.3 CE; se predica este vicio del bloque de los artículos 24 a 27 que regulan expresa y directamente los precios públicos.

Con relación al principio de seguridad jurídica, y tras poner de manifiesto su significado, recogido en la STC 27/1981, señalan los recurrentes la conexión entre las anteriores consideraciones y la falta de seguridad. La citada ausencia de seguridad jurídica se concreta en dos cuestiones: la dificultad de diferenciar entre tasa y precio público, de un lado, y las normas para la determinación de la cuantía, de otro.

Respecto de la diferenciación entre tasas y precios públicos, y tras aludir a las críticas formuladas a los criterios de separación, señala que la ley pretende ofrecer unos criterios que determinen cómo debe ser financiado cada servicio público, es decir, resolver de antemano y por vía normativa la opción acerca de la financiación de los servicios públicos, imponiendo que ciertos caracteres de éstos —dificilmente aprehensibles, por otra parte— conduzcan necesariamente a un determinado tipo de financiación. Financiación que, además, no es equiparable ni convertible, por cuanto que cada una de las categorías previstas conlleva exigencias diversas tanto en lo sustantivo como en lo formal.

Llegados a este punto, no deja de sorprender que el legislador aborde una cuestión que se remonta a los orígenes de la Hacienda Pública moderna. La polémica sobre si hay servicios públicos que necesariamente exijan un determinado modo de financiación, puede rastrearse ya desde Adam Smith, cubriendo todo el siglo XIX, y alcanzando hasta bien entrada la presente centuria. Y más sorprendente resulta aún que el legislador haga caso omiso de que no se ha llegado a una solución satisfactoria para establecer esa correlación necesaria entre un determinado servicio o actividad del ente público y el modo en que debía ser financiado.

Contemplando esa larga evolución, puede concluirse que la decisión de financiar un determinado servicio con tasas o impuestos, es una opción puramente política acerca de si se restringe su acceso a los usuarios imponiendo tasas, o si se presta con carácter general e indiscriminado financiándolo con impuestos. Y si resulta imposible hallar criterios sustantivos en razón del servicio que conduzcan a un determinado modo de financiación entre tasa e impuesto, igualmente imposible es hacerlo entre tasa y precio público; o, más ampliamente, entre tributo y precio. La historia financiera de todos los ordenamientos demuestra el carácter meramente histórico y coyuntural de los modos de financiación, registrándose constantemente el paso de uno a otro respecto a un mismo servicio.

En consecuencia, ni el interés público que pudiera anidar en la actividad en cuestión, ni su carácter de «servicio público», son criterios firmes que puedan conducir a su financiación mediante tributos, siendo conceptos que en sí mismos se han visto también en crisis por efecto del intervencionismo en lo social y económico.

Tampoco el criterio que establece la Ley parece resistir el menor análisis, como se ha manifestado al intentar aplicarlos a ejemplos concretos. Y ello revela la futilidad del intento normativo por fijar unos criterios que *a priori* indiquen al ente público qué vía de financiación ha de poner en pie cuando trate de desarrollar un determinado servicio o actividad.

Por lo que se refiere a las normas de determinación de la cuantía del precio público, y a la vista de los criterios de cuantificación expresados en el artículo 25 de la Ley se ve aumentada la relevancia de la distinción que entre ellos y las tasas opera el texto de la ley.

Pero también desde esta perspectiva de la cuantificación se pone de relieve la inconsistencia de la categoría de los precios públicos y de sus propios elementos cuantificadores. Piénsese en los supuestos de utilización privativa del dominio público, que será difícil, en la mayoría de los casos, encontrar el valor de mercado correspondiente, que debe jugar como límite mínimo del precio público. No es extraño por eso, que éste atienda frecuentemente al valor de la utilidad derivada de dicha utilización o, en su caso, del aprovechamiento especial. Por ello, ¿no supone un deslizamiento de la figura hacia una imposición sobre rendimientos? Evidentemente, la cuantía de la prestación deberá guardar relación con las utilidades obtenidas, y eso se asemeja sustancialmente a un gravamen que sobre éstas se impusiera, tomando como presupuesto de hecho el uso particularizado del dominio público. Así se expresa, sin ningún pudor, por el párrafo 2.º del artículo 45 de la Ley de Haciendas Locales, a tenor del cual, el precio público a satisfacer por las empresas explotadoras de servicios de suministro, por la utilización o el aprovechamiento del suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales, consistirá, «en todo caso y sin excepción alguna» en el 1,5 por 100 de los ingresos anuales obtenidos por la facturación en ese término municipal.

Ante tal contundencia por parte de aquella Ley, no es difícil colegir que el precio público, al que se le niega naturaleza tributaria, acaba resolviéndose en un gravamen sobre el volumen de ventas con total independencia del presupuesto de hecho que origina aquél e incluso de los criterios de cuantificación previstos para el mismo. El carácter de exacción parafiscal de esta prestación adquiere contornos cada vez más precisos, coincidiendo con la conclusión que ya se obte-

nia al examinar el régimen jurídico para el establecimiento y la fijación de este tipo de recursos.

Con relación al principio de la interdicción de la arbitrariedad, el acto de legislativo se revela arbitrario, aunque respetase otros principios del artículo 9.3 cuando el fin perseguido por la Ley es ilícito constitucionalmente, o constitucionalmente inadecuado, o cuando hay una desproporción entre el fin que se persigue y los medios establecidos para alcanzarlo (STC 66/1985). El análisis se ha de centrar en verificar si el precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad (STC 108/1986). O bien, capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o de distorsión en los efectos legales, ya en lo técnico legislativo, ora en situaciones personales que se crean, o si los fines de la Ley no se compatibilizan con los medios o técnica legal empleados (STC 99/1987).

Con la creación arbitraria de la figura del precio público el legislador ha incurrido en flagrante arbitrariedad, al crear una figura con la finalidad de extraerla de los principios constitucionales de seguridad, legalidad, y publicidad antes mencionados.

Concluye su escrito solicitando que se dicte Sentencia por la que se declare, al amparo del artículo 39 LOTC, la inconstitucionalidad y nulidad de pleno derecho de los artículos 1, 3.4, 24, 25, 26, 27, y Disposiciones adicionales segunda y quinta de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.

2. Por providencia de 19 de julio de 1989, la Sección Tercera acordó tener por promovido el recurso de inconstitucionalidad, y antes de decidir sobre su admisión a trámite, requerir a los diputados promoventes que no hubieran suscrito el documento de firmas de diputados que se acompaña con la demanda o no hayan otorgado poder especial para que en el plazo de diez días acreditaran fehacientemente su voluntad de recurrir contra la Ley 8/1989, de 13 de abril. Una vez cumplimentado el citado requerimiento, la mencionada Sección, mediante providencia de 18 de septiembre de 1989 acordó admitir a trámite el recurso, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 LOTC, al Congreso de los diputados, al Senado y al Gobierno, recabar del Gobierno, de acuerdo con lo que se pide en la demanda y según dispone el artículo 88.1 LOTC, así como del Congreso y del Senado los antecedentes que materializaron el proceso de elaboración de la Ley recurrida, y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Por escrito registrado de entrada el 11 de octubre de 1989, el Abogado del Estado solicitó una prórroga del plazo para alegaciones por ocho días. La Sección Tercera, por providencia de 16 de octubre de 1989, acordó incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado, teniéndole por personado y parte, y prorrogar el plazo para alegaciones en ocho días más a contar desde el último al de expiración del ordinario.

4. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el día 25 de octubre de 1989. Comienza su exposición delimitando el objeto del recurso que viene constituido por el enjuiciamiento de la conformidad o disconformidad de las leyes con la Constitución.

Analiza a continuación los diferentes motivos de inconstitucionalidad aducidos por los recurrentes. Con

relación al primer motivo de inconstitucionalidad, que denunciaba la infracción del artículo 31.3 CE, y frente a la tesis de los recurrentes, que atribuye a la ley el efecto de deslegalizar elementos esenciales de la configuración legal de los precios públicos, resalta el Abogado del Estado que la Ley impugnada aparece como una norma racionalizadora e integradora que avanza y se produce en el marco de un proceso de homogeneización y eliminación de residuos ajenos a los principios inspiradores de la materia, apareciendo como una más, la última, de las normas dirigidas a eliminar la parafiscalidad todavía subsistente. Dada la diversidad de figuras que se engloban en la categoría de tasa, la dificultad de diferenciar las tasas de otras figuras extratributarias y que la distinción entre tasas fiscales y parafiscales no es inamovible, el legislador ha entendido que la distinción entre tasas fiscales y parafiscales hasta ahora vigente carece de sentido y ha llegado el momento de consumar el proceso de superación del fenómeno de la parafiscalidad mediante la creación de la figura del precio público que, junto a las tasas parafiscales existentes, integra también otras que, a criterio del legislador, participan de sus mismos caracteres, aunque hoy estén englobados dentro de las tasas fiscales. La Ley 8/1989 aparece en este sentido como término de un proceso de ordenación iniciado con la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales, de 26 de diciembre de 1958, y del que han sido hitos la Ley de Retribuciones de 4 de mayo de 1965, el Real Decreto-ley 26/1977, de 24 de marzo; la Ley 30/1985, de 2 de agosto; las Leyes de Presupuestos para 1987 y 1988, y la de 24 de diciembre de 1986 que suprimió las tasas judiciales, todo lo cual revela lo infundado del criterio de los recurrentes que ven en la Ley un mecanismo deslegalizador contrario a las exigencias del artículo 31.3 CE.

De cualquier forma, no estando el legislador subordinado a concepción doctrinal alguna, en el presente recurso, más que polemizar sobre la corrección y validez de los criterios de delimitación, debe examinarse concretamente si los preceptos impugnados vulneran o no el artículo 31.3 CE.

Ante todo, tal cosa no puede decirse de los artículos 1 y 24 a 27. Del primero, porque, en sí mismo y por su propia naturaleza, resulta imposible que vulnere precepto constitucional alguno. De los segundos, porque mal puede imputarse la vulneración del principio de reserva de ley a unos preceptos que, precisamente, regulan aspectos tan esenciales de la figura del precio público como su cuantía, concepto, determinación y pago.

La verdadera cuestión en torno a la reserva de ley en materia tributaria y la figura de los precios públicos es la relativa al verdadero alcance de los términos del artículo 31.3 CE. Los recurrentes se limitan a decir que los precios públicos son prestaciones económicas sujetas al principio de reserva de ley en sus esenciales elementos configuradores, de donde deducen que los precios públicos, tal y como se regulan en la Ley, vulneran tal principio. Sin embargo, el Abogado del Estado entiende que deben tomarse en consideración los siguientes aspectos:

1.º Que las diferentes figuras tributarias no tienen siempre idéntico fundamento ni similar funcionalidad por lo que con relación a cada una de ellas —impuestos, tasas, contribuciones especiales— el principio de reserva de ley no puede ser objeto de una exigencia idéntica.

2.º La finalidad a la que responden las diferentes figuras tributarias y, en concreto, la que es propia de las

tasas fiscales, obliga a que, en su caso, las exigencias del principio de reserva de ley deban flexibilizarse respecto de las de los impuestos.

3.º De igual manera que ocurre con las tasas respecto de los impuestos, en el sentido de que el alcance del principio de reserva de ley no puede imponerse con igual rigor, en el supuesto de los precios públicos, su exigencia debe flexibilizarse aún más, ya que se trata de ingresos públicos extratributarios respecto de los cuales las circunstancias del mercado y las puramente coyunturales del momento y del ente que los exija, tienen un peso específico que imposibilita la determinación de sus elementos esenciales mediante ley.

4.º Si bien es cierto que en el artículo 31.3 existe una remisión a la Ley para el establecimiento de prestaciones patrimoniales, ello es así tan sólo para las «de carácter público», es decir, para aquellas en las que exista la nota de coactividad que caracteriza, tan sólo, a veces, la intervención administrativa. En el caso de los precios públicos a que se refiere el artículo 24, que surgen de servicios o actividades que no son de solicitud o recepción obligatoria para los administrados, es más que discutible que la prestación patrimonial que suponen sea «de carácter público» en el sentido usado por el artículo 31.3 CE.

5.º De cualquiera de las maneras, es ya una doctrina consolidada en la jurisprudencia del Tribunal la de que la reserva que resulta del artículo 31.3 CE es una reserva relativa de Ley que no puede ser equiparada a la que deriva del artículo 133.1 CE, siendo su alcance mucho más reducido puesto que, como es evidente, la vinculación que para el legislador deriva de la fórmula «mediante ley» del artículo 133.1 CE es mucho más intensa que la resultante de la de «con arreglo a la Ley» del artículo 31.3 CE.

Particularmente aplicable al presente asunto nos parece en este punto la STC 99/1987 cuando señala que la reserva de ley no se opone a la colaboración reglamentaria, siempre que se produzca en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad y, de modo particular, siempre que «sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley». Según pensamos esas razones técnicas están presentes de modo patente en los precios públicos que por su alcance, su diversidad y su finalidad exigen una indudable participación reglamentaria en su establecimiento, exacción y cuantía.

6.º En el caso que nos ocupa, puede decirse así que, aun en el supuesto de que el artículo 31.3 CE fuera aplicable a la categoría de los precios públicos, sus exigencias quedan cumplidamente satisfechas con las determinaciones contenidas en los preceptos impugnados que, como es exigible, contienen los criterios necesarios como para vincular y enmarcar dentro de los límites precisos las potestades administrativas que, en cada caso, han de ponerse en juego para su desarrollo.

7.º Exigir, como pretenden los diputados recurrentes, que las Cortes Generales conozcan, para cada precio público, su establecimiento, cuantía, modificación y plazos para su exacción en cuanto «elementos estructurales del tributo» supone entender la reserva del artículo 31.3 CE con un rigorismo que olvida su carácter relativo y, consiguientemente, la necesidad, reconocida por el Tribunal Constitucional, de flexibilizarla en su aplicación concreta y, en definitiva, la desnaturaliza ya que, en tal caso, tales elementos esenciales vendrían establecidos «por» o «mediante Ley» (art. 133.1), no «con arreglo a la Ley» como exige el artículo 31.3 CE y como por otro lado resulta adecuado, por razo-

nes de pura aplicación práctica, a la complejidad técnica y a la diversidad de los supuestos en los que cabe pensar.

En relación con el segundo motivo de inconstitucionalidad, entiende el Abogado del Estado que una vez justificado en el apartado precedente que los artículos 1.b), 3.4, 24 a 27 y la Disposición adicional segunda no son contrarios al principio de legalidad tributaria, no cabe sino rechazar este motivo del recurso.

En cuanto a la infracción del principio de publicidad que deriva, según los actores, de que «la Ley (...) prescinde de la garantía de publicidad» no son necesarias especiales consideraciones para rechazar su violación, ya que el argumento de los actores, que hace de la conclusión que afirma premisa indemostrada, resulta gratuito. Frente a él, en todo caso, basta con indicar que, por cualquiera de las tres vías que prevé la Ley en su artículo 26, esto es, la Ley, la Orden Ministerial o la Resolución administrativa, las exigencias de publicidad exigibles quedarán satisfechas.

En todo caso, resulta claro que los argumentos de los recurrentes desenfocan el problema que aquí puede tratarse ya que, impugnando los preceptos de una Ley que hay correcta y formalmente publicada, no resulta admisible que se argumente sobre la forma en que en el futuro los precios públicos serán o no publicados. Lo único que aquí es relevante es que los preceptos que se impugnan han sido debidamente publicados y que, por tanto, ello priva de toda base al alegato impugnatorio de los actores.

Respecto del tercer motivo de inconstitucionalidad, entiende el Abogado del Estado que no hay colisión alguna entre la Disposición adicional quinta de la Ley de Tasas y Precios Públicos y la número 11/1983, de Reforma Universitaria, en el sentido pretendido por los recurrentes. Y ello por la sencilla razón de que la Disposición adicional tercera de esta última sólo confiere carácter orgánico a los preceptos contenidos en sus Títulos Preliminar, IV y VIII, así como a la propia Disposición. Por ello, dado que el artículo 54.3.b) de la Ley de Reforma Universitaria está encuadrado en su Título VII, referido al «Régimen Económico y Financiero de las Universidades», la referencia que hace a las tasas y demás derechos que legalmente se establezcan no plantea problema alguno para que la Disposición adicional quinta de la Ley de Tasas y Precios Públicos lo adapte a la nueva normativa y configure a las tales tasas y derechos económicos como precios públicos (STC 5/1981).

Con relación al cuarto motivo de inconstitucionalidad, subraya el Abogado del Estado que los demandantes confunden de nuevo el plano de la discusión o crítica doctrinal con el puramente positivo del texto legal, olvidando que aunque en el primero pueda discutirse la corrección teórica de los criterios distintivos utilizados por la Ley, los dictados de ésta no pueden estar sometidos a otra comprobación que no sea la de si la aplicación de los criterios positivos produce certeza o incertidumbre, permite en la práctica calificar como tasa o precio público la concreta prestación de que en cada caso se trate. Que los criterios de diferenciación sean discutibles no significa que sus resultados sean inciertos. De cualquier modo negamos que la definición legal sea incierta cuando califica como precios públicos a las contraprestaciones que se exijan por: 1) la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público; 2) las prestaciones de servicios efectuadas por los servicios públicos postales; o 3) por la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho público cuando con-

curran las notas de obligatoriedad y concurrencia. Hay tasa cuando la prestación es coactiva y el servicio o la actividad no debe poder ser prestado por el sector privado. En caso contrario, precio público.

Por lo que se refiere al segundo de los extremos su-puestamente inciertos —la cuantía del precio— nue-vamente hemos de señalar que lo que aquí importa es que el mandato contenido en la forma impugnada (art. 25 de la Ley) sea claro y preciso. Esto supuesto, ¿cabe decir que es incierto el mandato legal cuando dice que el nivel de los precios públicos cubrirá como mínimo los costes económicos asignados por la reali-zación de las actividades o la prestación de los servi-cios? Creemos que no.

Por lo demás, siendo el principio de seguridad juri-dica suma de certeza y legalidad, jerarquía y publici-dad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad (STC 27/1981) y no ha-biendo sido conculcado ninguno de tales principios por la Ley 8/1989, según hemos tratado de demostrar, su alegada vulneración debe ser rechazada.

Igual falta de solidez tiene la afirmación de que los artículos 24 a 27 de la Ley vulneran la interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos. Si nos atenemos al motivo por el que los actores así lo afirman, enten-demos que la explicación que antes dimos sobre la fi-nalidad perseguida por la Ley impide dar mayor alcan-ce a este motivo de inconstitucionalidad ya que, no siendo cierto que su fin último será crear la figura del precio público para «extraerla de los principios cons-titucionales de seguridad, legalidad y publicidad», tampoco lo es que la Ley pueda ser calificada de arbi-traria y contraria al artículo 9.3 CE.

Como el Tribunal Constitucional señaló en su STC 108/1986 «la calificación de arbitraria dada a una Ley exige también una cierta prudencia. La Ley es la ex-presión de la voluntad popular, como dice el preámbu-lo de la Constitución y como es dogma básico de todo sistema democrático. Ciertamente en un régimen constitucional también el poder legislativo está sujeto a la Constitución y es misión de este Tribunal velar porque se mantenga esa sujeción que no es más que otra forma de sumisión a la voluntad popular expre-sada esta vez como poder constituyente. Ese control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga restricciones inde-bidas al poder legislativo y respete sus opciones polí-ticas. El cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de ese control ha de extremarse cuando se trata de aplicar conceptos gene-rales e indeterminados como es el de la interdicción de la arbitrariedad... respecto del cual el análisis se ha de centrar en verificar si (...) establece una discrimi-nación o si, aun no estableciéndola, carece de toda ex-plicación razonable».

Por ello, en la medida en que la Ley 8/1989 no in-curre en ninguna de tales circunstancias, no cabe sino rechazar este último motivo de inconstitucionalidad.

Concluye su escrito solicitando que se dicte Senten-cia por la que, con desestimación del recurso, se de-clare la perfecta constitucionalidad de los preceptos de la Ley 8/1989, de 13 de abril, que en él se impugnan.

5. Por providencia de 12 de diciembre de 1995, se señaló para deliberación y votación del presente recur-so de inconstitucionalidad el día 14 del mismo mes y año.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. La Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (LTPP), siguiendo la senda trazada por la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Hacieudas Locales, introduce en el ordenamiento financiero estatal un nuevo «recurso de Derecho público» [art. 1.b)], que califica como precio público y define, en su artículo 24, como contraprestación pecuniaria que se satisface por: a) la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público; b) las prestaciones de servicios y las entregas de bienes ac-cesorias a las mismas efectuadas por los servicios pú-blicos postales; y c) la prestación de servicios o reali-zación de actividades efectuadas en régimen de Dere-cho público cuando los servicios o las actividades no sean de solicitud o recepción obligatoria por los admi-nistrados o sean susceptibles de ser prestados o reali-zados por el sector privado, por no implicar interven-ción en la actuación de los particulares o cualquier otra manifestación de autoridad, o bien por no tratar-se de servicios en los que esté declarada la reserva a favor del sector público. En el párrafo segundo de este mismo artículo 24 se precisa que, a los efectos de la le-tra c) del número anterior, no se considerará volunta-ria la solicitud por parte de los administrados: a) cuando les venga impuesta por disposiciones legales o re-glamentarias; b) cuando constituya condición previa para realizar cualquier actividad u obtener derechos o efectos jurídicos determinados.

Esta nueva figura legal de ingreso público nace, a partir de la aplicación de un nuevo criterio de clasi-ficación de las categorías tributarias precedentes, de la división de la anterior figura de la tasa, de la que asu-me parte de lo que había sido su contenido tradicional.

Entre las notas características del régimen jurídico de los precios públicos debe destacarse, en primer lugar, que, salvo en lo relativo al «establecimiento de (tasas y) precios públicos por prestación de los servicios públicos de justicia, educación, sanidad, protección ci-vil o asistencia social (que) sólo podrá efectuarse de los términos previstos en la ley o leyes reguladoras de los servicios de que se trate» (art. 5), en los demás supues-tos la Ley de Tasas y Precios Públicos se limita a pre-ver que el Ministerio de Economía y Hacienda podrá proponer al Gobierno o al Ministerio del ramo el esta-blecimiento de ingresos de Derecho público regulados en la presente Ley, por parte de aquellos Organos de la Administración del Estado, Organismos o Entes que no los apliquen, así como su actualización cuando pro-ceda (art. 3.4). Igualmente establece que la fijación y modificación de la cuantía de los precios públicos se realizará por Orden del Departamento Ministerial o di-rectamente por los Organismos Autónomos (art. 26.1); las únicas pautas que impone la Ley de Tasas y Pre-cios Públicos consisten en exigir que cubran, como mí-nimo, los costes económicos del servicio o actividad de la que traen causa, en tanto que en el caso de la utili-zación privativa o aprovechamiento especial del domi-nio público dicha cuantía se fijará tomando como re-ferencia el valor del mercado o el de la utilidad deri-vada de aquéllos, salvo que por razones sociales, be-néficas, culturales o de interés público, puedan señalarse cuantías inferiores al coste del servicio (art. 25).

El régimen jurídico de este nuevo recurso financiero se completa con la regulación de algunos aspectos rela-tivos a su «administración y cobro», entre los que des-taca la precisión contenida en el artículo 27.6, a tenor de lo cual las deudas por precios públicos podrán exi-

girse mediante el procedimiento administrativo de apremio.

Finalmente, según proclama la Exposición de Motivos, con la creación de la figura del precio público se pretende introducir un tipo de ingreso público en el que la relación del Ente público y el particular es «contractual y voluntaria para quien lo paga», a diferencia de lo que sucede con la tasa en la que «aparece la nota de coactividad propia del tributo y, consecuentemente, las exigencias propias del principio constitucional de legalidad para su creación y aplicación».

2. Los recurrentes impugnan los artículos 1, 3.4, 24, 25, 26, 27, ya mencionados, y las Disposiciones adicionales segunda —que prevé la posibilidad de establecer exacciones reguladoras de precios públicos mediante Real Decreto— y quinta —que transforma las tasas y demás derechos académicos en precios públicos—. Alegan que estos preceptos infringen los principios de legalidad, publicidad, jerarquía normativa, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad consagrados en el artículo 9.3 CE y, muy especialmente, el principio de reserva de ley en materia tributaria establecido en el artículo 31.3 CE respecto de las «prestaciones patrimoniales de carácter público». En rigor, esta última denuncia, referida concretamente a los artículos 1.b), 3.4, 26.1 y Disposición adicional segunda, constituye el núcleo fundamental de la demanda y del escrito de conservación a la misma y en ella debemos centrar en primer lugar nuestra atención.

Para dar respuesta a este alegato es preciso dilucidar de forma sucesiva dos cuestiones íntimamente relacionadas, a saber: si los precios públicos, tal y como aparecen regulados en la Ley de Tasas y Precios Públicos, tienen o no la condición de prestaciones patrimoniales de carácter público y, en consecuencia, deben someterse a la reserva de ley del artículo 31.3 CE y, en segundo lugar, en el supuesto y en la medida en que así sea, si los artículos recurridos resultan acordes con las exigencias de dicha reserva.

3. El artículo 31.3 CE, apartándose de lo que era tradicional en nuestros textos constitucionales y legales —en los que el objeto de la reserva de ley se establecía por referencia a categorías tributarias concretas—, no recurre explícitamente a ninguna de las figuras jurídicas existentes en el momento de la elaboración y aprobación de la Constitución, ni tampoco utiliza el concepto genérico de tributo, sino la expresión más amplia y abierta de «prestación patrimonial de carácter público». Es cierto que la Constitución se refiere en varios preceptos a los «tributos» y proclama que su establecimiento debe hacerse mediante ley (art. 133.1 CE); sin embargo, no lo es menos que, desde la perspectiva constitucional, como tendremos ocasión de reiterar, el legislador puede alterar el alcance de las figuras que hoy integran esta categoría —impuestos, tasas y contribuciones especiales—, y puede crear nuevos ingresos de Derecho público. Por otra parte, la aplicación de un criterio de interpretación sistemático tendente a evitar la redundancia del constituyente, lleva necesariamente a no considerar como sinónimas la expresión «tributos» del artículo 133.1 CE y la más genérica de «prestaciones patrimoniales de carácter público» del artículo 31.3 CE.

Esta constatación condiciona la forma en la que, desde la perspectiva constitucional propia de este proceso, debe abordarse la tarea de precisar el alcance de ese concepto de prestación patrimonial de carácter pú-

blico que constituye el objeto de la reserva de ley tributaria. En efecto, cegada la posibilidad de recurrir para este menester al contenido de las categorías tributarias preexistentes, se impone la necesidad de construir ese concepto a partir de la función que dicha reserva desempeña en el ordenamiento constitucional.

Como hemos declarado en múltiples resoluciones el principio de legalidad en materia tributaria responde en su esencia a la vieja idea, cuyo origen se remonta a la Edad Media, de garantizar que las prestaciones que los particulares satisfacen a los Entes públicos sean previamente consentidas por sus representantes; la reserva de ley se configura como una garantía de autoimposición de la comunidad sobre sí misma y, en última instancia, como una garantía de la libertad patrimonial y personal del ciudadano (STC 19/1987). En el Estado social y democrático de Derecho la reserva cumple sin duda otras funciones, pero la finalidad última, con todos los matices que hoy exige el origen democrático del poder ejecutivo, continúa siendo la de asegurar que cuando un Ente público impone coactivamente una prestación patrimonial a los ciudadanos cuente para ello con la voluntaria aceptación de sus representantes. Por ello mismo, cuando la obligación que lleva aparejada el pago de la prestación es asumida libre y voluntariamente por el ciudadano la intervención de sus representantes resulta innecesaria, puesto que la garantía de la autoimposición y, en definitiva, de su libertad patrimonial y personal queda plenamente satisfecha.

La imposición coactiva de la prestación patrimonial o, lo que es lo mismo, el establecimiento unilateral de la obligación de pago por parte del poder público sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla es, pues, en última instancia, el elemento determinante de la exigencia de reserva de ley; por ello, bien puede concluirse que la coactividad es la nota distintiva fundamental del concepto de prestación patrimonial de carácter público.

En lo que ahora importa, el problema de la determinación del alcance del concepto de prestación patrimonial de carácter público se centra, pues, en precisar cuándo puede considerarse que una prestación patrimonial resulta coactivamente impuesta. Con todo, a los efectos de la resolución del presente recurso de inconstitucionalidad, no es necesario intentar dar una respuesta con pretensiones omnicomprendivas a este interrogante. Basta, por el momento, con hacer referencia a los siguientes criterios:

a) Lo decisivo a la hora de dilucidar si una prestación patrimonial es coactivamente impuesta radica en averiguar si el supuesto de hecho que da lugar a la obligación ha sido o no realizado de forma libre y espontánea por el sujeto obligado y si en el origen de la constitución de la obligación ha concurrido también su libre voluntad al solicitar el bien de dominio público, el servicio o la actuación administrativa de cuya realización surge dicha obligación.

Estaremos en presencia de prestaciones coactivamente impuestas cuando la realización del supuesto de hecho resulta de una obligación impuesta al particular por el Ente público —por ejemplo, cuando surge de la prestación de servicios o actividades de solicitud o recepción obligatoria— y también cuando, siendo libre la realización del supuesto de hecho, éste no consiste en la demanda de un bien, un servicio o una actuación de los Entes públicos, sino que la obligación de pagar la prestación nace sin que exista actividad voluntaria del contribuyente dirigida al Ente público, en-

camina por ello mismo, siquiera sea mediatamente, a producir el nacimiento de la obligación.

En estas circunstancias, el hecho de que los Entes públicos tengan una posición determinante en la configuración del contenido o las condiciones de la obligación e incluso el hecho de que esos Entes se reserven determinadas potestades exorbitantes en caso de incumplimiento de la obligación —como son ciertas facultades derivadas de la ejecutoriedad y la autotutela—, tiene un relieve secundario en orden a determinar el grado de coactividad de las prestaciones pecuniarias, dado que ha sido el particular el que ha decidido libremente obligarse, sabiendo de antemano que los Entes públicos de quienes ha requerido la actividad, los bienes o los servicios gozaban de esas prerrogativas. El sometimiento de la relación obligacional a un régimen jurídico de Derecho público no es suficiente por sí solo para considerar que la prestación patrimonial así regulada sea una prestación de carácter público en el sentido del artículo 31.3 CE.

b) Con todo, debe precisarse que la libertad o la espontaneidad exigida en la realización del hecho imponible y en la decisión de obligarse debe ser real y efectiva. Esto significa que deberán considerarse coactivamente impuestas no sólo aquellas prestaciones en las que la realización del supuesto de hecho o la constitución de la obligación es obligatoria, sino también aquellas en las que el bien, la actividad o el servicio requerido es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar o, dicho con otras palabras, cuando la renuncia a estos bienes, servicios o actividades priva al particular de aspectos esenciales de su vida privada o social. La dilucidación de cuándo concurren estas circunstancias deberá atender a las características de cada caso concreto sin que sea procedente añadir ahora mayores precisiones. Aquí debemos limitarnos a comprobar si los criterios utilizados por el artículo 24 LTPP para definir los precios públicos se refieren a prestaciones fruto de una opción realmente libre o se trata de una libertad meramente teórica y, en consecuencia, estamos en presencia de prestaciones patrimoniales de carácter público sometidas a la reserva de ley. Antes, sin embargo, debemos hacer todavía una tercera precisión.

c) También deben considerarse coactivamente impuestas las prestaciones pecuniarias que derivan de la utilización de bienes, servicios o actividades prestadas o realizadas por los Entes públicos en posición de monopolio de hecho o de derecho. Aunque el nivel de coactividad que deriva del monopolio público sea ciertamente menor que el que resulta del carácter imprescindible de los bienes, servicios y actividades que generan la prestación, no por ello puede considerarse irrelevante, ni subsumirse en este requisito, pues, aunque los servicios o las actividades no sean obligatorias, ni imprescindibles, lo cierto es que si sólo son los entes públicos quienes los prestan, los particulares se ven obligados a optar entre no recibirlos o constituir necesariamente la obligación de pago de la prestación. La libertad de contratar o no contratar, la posibilidad de abstenerse de utilizar el bien, el servicio o la actividad no es a estos efectos una libertad real y efectiva.

4. Al aplicar los criterios que acabamos de enunciar al caso que nos ocupa lo primero que constatamos es que la Ley de Tasas y Precios Públicos configura los precios públicos como «contraprestaciones pecunia-

rias», es decir, como prestaciones de carácter retributivo que tienen su origen en una solicitud por parte de los particulares de la utilización de bienes, servicios o actividades de la Administración. Debemos, pues, indagar si los presupuestos de hecho de los que surgen las obligaciones son obligatorios y si la solicitud encaminada a constituirlos es libre no sólo formal sino también materialmente:

a) El primero de los supuestos que da lugar a la aplicación de esta nueva categoría jurídica es «la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público» [art. 24.1.a) LTPP].

Los bienes que componen el demanio son de titularidad de los Entes públicos territoriales y su utilización privativa o su aprovechamiento especial están supeditados a la obtención de una concesión o una autorización que corresponde otorgar exclusivamente a esos Entes. Existe, por tanto, una situación que puede considerarse de monopolio, ya que si un particular quiere acceder a la utilización o al aprovechamiento citados para realizar cualquier actividad debe acudir forzosamente a los mismos. La única alternativa que le cabe al particular para eludir el pago del precio público es la abstención de la realización de la actividad anudada a la utilización o aprovechamiento del demanio, pero ya hemos dicho que la abstención del consumo no equivale a libre voluntariedad en la solicitud.

Esto significa que estamos en presencia de una prestación de carácter público en el sentido del artículo 31.3 CE, que, en cuanto tal, queda sometida a la reserva de ley. Por ello, si del análisis de los preceptos de la Ley de Tasas y Precios Públicos que se refieren a la creación y determinación de los elementos esenciales de los precios públicos se deduce que no respetan la reserva de ley, este párrafo a) del artículo 24.1 deberá ser declarado inconstitucional.

b) El segundo supuesto previsto en el artículo 24 LTPP es el constituido por «las prestaciones de servicios y las entregas de bienes accesorias a las mismas efectuadas por los servicios públicos postales» [art. 24.1.b)]. La gestión de los servicios públicos postales se atribuye en la actualidad al organismo autónomo creado por la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, con la denominación de Organismo Autónomo de «Correos y Telégrafos». Según el número 2 del primer párrafo del artículo 99 de esta Ley «son funciones del Organismo Autónomo "Correos y Telégrafos": a) La gestión de los servicios básicos de Correos. b) La gestión y explotación de los restantes servicios de Correos y de los de Telecomunicación que actualmente desempeñan la Secretaría General de Comunicaciones, a través de la Subdirección General de Infraestructura de las Comunicaciones y la Dirección General de Correos y Telégrafos. c) La prestación de servicios de giro por sí mismo o a través de la Caja Postal de Ahorros. d) La emisión, conjuntamente con el Ministerio de Economía y Hacienda, de sellos y demás signos de franqueo. En materia de sellos para filatelia y demás productos filatélicos, corresponderá su distribución a Correos y a cualquier otra entidad de Derecho público que se determine por el Gobierno. e) Otras actividades relacionadas con las comunicaciones. Seguirán gestionándose por "Correos y Telégrafos" los servicios oficiales de telecomunicación previstos en el artículo 11 de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones». Y en el número 3 de este mismo párrafo se añade que «a los efectos de lo previsto en la letra a) del apartado anterior, se considera que son servicios básicos postales la ad-

misión, clasificación, curso, transporte y distribución de cartas y tarjetas postales en todas sus modalidades, así como los servicios de telegramas, télex y giro postal y telegráfico. No tendrán la consideración de servicios básicos los restantes servicios, por lo que podrán ser gestionados además por otras Entidades públicas o privadas, previa autorización administrativa».

La práctica totalidad de los servicios públicos postales deben calificarse hoy en España como servicios irrenunciables o imprescindibles que además, en muchos casos, continúan siendo prestados por el Estado en posición de monopolio. Por ello debe concluirse que las contraprestaciones pecuniarias derivadas de esos servicios son verdaderas prestaciones patrimoniales de carácter público sometidas al principio de legalidad.

En consecuencia, también en este caso, dada la generalidad con que está redactada esta letra *b)* del artículo 24.1, si del análisis del resto del articulado de la Ley de Tasas y Precios Públicos se deduce que en la configuración de esta última figura no se ha respetado la reserva de ley, deberá declararse la inconstitucionalidad de este precepto.

c) El tercero y último supuesto de precios públicos es el que surge de la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho público cuando concurre alguna de las dos circunstancias siguientes: que la solicitud de los mismos no sea obligatoria —entendiendo por tal que no venga impuesta por disposiciones legales y no constituya condición previa «para realizar cualquier actividad u obtener derechos o efectos jurídicos determinados»— o sean servicios o actividades susceptibles de ser prestados o realizados por el sector privado.

Pues bien, a tenor de los criterios sentados en el fundamento jurídico 3.º para definir las prestaciones patrimoniales de carácter público, este tercer supuesto de precios públicos tan sólo escapará a esta calificación y a la consiguiente sumisión al principio de legalidad si se dan las tres condiciones siguientes:

En primer lugar, si los dos requisitos, voluntariedad y no monopolio del sector público, se dan de forma acumulativa y no alternativa. En efecto, como hemos razonado en el fundamento jurídico citado, aunque la solicitud del servicio o actividad sea libre y espontánea, si los Entes públicos los prestan o realizan en posición de monopolio, debe considerarse que la libertad no es real.

En segundo lugar, para que la solicitud de la prestación pueda considerarse efectivamente libre, deberá entenderse no sólo que no viene impuesta legalmente, sino que el servicio o la actividad solicitada no sea imprescindible.

Y, por último, el servicio o a la actividad no debe ser realizado en posición de monopolio.

En el presente caso, el precepto analizado no cumple la primera de las condiciones, de modo que, de nuevo aquí, si la figura de los precios públicos no respeta el principio de reserva de ley deberán declararse inconstitucionales las palabras «alguna de» del artículo 24.1.c) que establecen la posibilidad de que se den por separado los dos requisitos exigidos.

En cuanto a la definición de la voluntariedad, el precepto utiliza una locución tan sumamente genérica —«cuando constituya condición previa para realizar cualquier actividad»—, que si bien resulta difícil hallarle un sentido preciso —operación que, por otra parte, escapa a nuestra competencia—, lo que sí es seguro es que en su seno admite la inclusión de aquellas actividades que pueden considerarse imprescindibles

para los contribuyentes, es decir, pueden incluirse no sólo las solicitudes formal o jurídicamente obligatorias sino también las que pueden serlo desde el punto de vista real y efectivo en el sentido antes mencionado.

Por ello, en la medida en que puede entenderse que los servicios y las actividades solicitadas no son de las consideradas esenciales o imprescindibles, deberá entenderse que desde esta perspectiva la prestación pecuniaria no queda sometida al principio de legalidad.

En cuanto a la tercera de las condiciones, el precepto excluye únicamente a los monopolios de derecho y prescinde de si en la práctica el sector privado presta efectivamente los mismos servicios o actividades. Por ello, dado que salvo que se produzca una efectiva situación de concurrencia del sector público y, por tanto, si no respetan el principio de legalidad deberán considerarse inconstitucionales las palabras «susceptibles de ser» y las frases «por no implicar intervención en la actuación de los particulares o cualquier otra manifestación de autoridad, o bien por no tratarse de servicios en los que esté declarada la reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente» del segundo párrafo del artículo 24.1.c).

5. Establecido que dentro de la categoría de precios públicos definida en el artículo 24 LTPP existen verdaderas prestaciones patrimoniales de carácter público cuya constitucionalidad depende del respeto al principio de legalidad, debemos analizar si la regulación contenida en la referida Ley resulta acorde con las exigencias derivadas de este principio.

Este Tribunal ha dicho ya que la reserva de ley en materia tributaria exige que «la creación *ex novo* de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo» debe llevarse a cabo mediante una ley (SSTC 37/1981, 6/1983, 179/1985, 19/1987). También hemos advertido que se trata de una reserva relativa en la que, aunque los criterios o principios que han de regir la materia deben contenerse en una ley, resulta admisible la colaboración del reglamento, siempre que «sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley» y siempre que la colaboración se produzca «en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad» (entre otras, SSTC 37/1981, 6/1983, 79/1985, 60/1986, 19/1987, 99/1987). El alcance de la colaboración estará en función de la diversa naturaleza de las figuras jurídico-tributarias y de los distintos elementos de las mismas (SSTC 37/1981 y 19/1987).

En el supuesto de las contraprestaciones fruto de la utilización de un bien de dominio público o de la prestación de un servicio o actividad administrativa, esta colaboración puede ser especialmente intensa en la fijación y modificación de las cuantías —estrechamente relacionadas con los costes concretos de los diversos servicios y actividades— y de otros elementos de la prestación dependientes de las específicas circunstancias de los distintos tipos de servicios y actividades. En cambio, esta especial intensidad no puede predicarse de la creación *ex novo* de dichas prestaciones, ya que en este ámbito la posibilidad de intervención reglamentaria resulta sumamente reducida, puesto que sólo el legislador posee la facultad de determinar libremente cuáles son los hechos imponderables y qué figuras jurídico-tributarias prefiere aplicar en cada caso.

Pues bien, para los recurrentes los artículos 1.b), 3.4, 26.1 y la Disposición adicional segunda de la Ley de

Tasas y Precios Públicos vulneran el principio de reserva de ley al deferir a la Administración la creación de los precios públicos [arts. 1.b) y 3.4], la fijación y modificación de su cuantía (art. 26.1) y el establecimiento de exacciones (Disposición adicional segunda).

6. a) El primero de estos preceptos, el artículo 1.b), se limita a disponer que la Ley de Tasas y Precios Públicos tiene por objeto la regulación del régimen jurídico de los precios públicos (y de las tasas) y a calificarlos de recursos de Derecho público. Su función no es otra que la declaración de la creación de la figura jurídico-financiera de los precios públicos, por lo que ningún reproche puede merecer desde la perspectiva del principio de legalidad tributaria. En uso de su libertad de configuración, el legislador puede crear las categorías jurídicas que considere adecuadas. Podrá discutirse en otros foros la corrección científica de las mismas, así como su oportunidad desde la perspectiva de la política legislativa; sin embargo, en un proceso de inconstitucionalidad como el presente sólo puede analizarse si la correcta regulación positiva que se establece de esas categorías respeta los preceptos constitucionales que les sean aplicables. Contemplado desde este enfoque, es evidente que un precepto de una ley que se limita a incorporar al ordenamiento jurídico-financiero la categoría del precio público y a disponer que su regulación corresponde a la propia ley, no es susceptible, en sí mismo considerado, de vulnerar el principio de reserva de ley plasmado en el artículo 31.3 CE.

No obstante, lo que sí es cierto es que, para considerar cumplido el principio de legalidad tributaria, no basta con que una ley prevea la figura abstracta de los precios públicos y defina, también en abstracto, sus elementos esenciales, puesto que, como hemos reiterado, este principio exige que sea también la ley la que contenga la creación concreta o establecimiento de los diversos precios públicos que, en aplicación de esta figura abstracta, los entes públicos competentes estimen convenientes. Entre la previsión abstracta de la categoría de los precios públicos y el establecimiento y aplicación a los casos concretos de los diversos tipos de precios debe existir una *interpositio legislatoris*, creando los tipos concretos de precios públicos.

Planteadas así la cuestión, debemos analizar si la Ley de Tasas y Precios Públicos remite el establecimiento de los precios públicos a futuras leyes o, deslegalizando esta materia, habilita al reglamento para llevar a cabo esta operación. Los recurrentes, como queda dicho, atribuyen esta deslegalización al artículo 3.4 de la Ley.

b) Este precepto, ya citado anteriormente, establece que «el Ministerio de Economía y Hacienda podrá proponer al Gobierno o al Ministro del ramo el establecimiento de ingresos de Derecho público regulados en la presente Ley, por parte de aquellos Organos de la Administración del Estado, organismos o entes que no los apliquen, así como su actualización, cuando proceda». A decir de los recurrentes, el precepto, en cuanto que delega en el Ministro unas potestades reglamentarias que sólo pueden regularse por ley y, en su caso, por decreto del Gobierno, infringe el principio constitucional de reserva de ley tributaria recogido en el artículo 31.3 CE, con infracción conexas del artículo 97 CE.

Basta la lectura detenida del precepto para constatar que su contenido no ha sido debidamente interpretado por los recurrentes. En la medida en que el pre-

cepto transcrito se limita a facultar al Ministro de Economía y Hacienda para que realice propuestas, dirigidas al Gobierno o al Ministro del ramo, es evidente que tales propuestas consideradas en sí mismas no implican ejercicio alguno de potestades reglamentarias, por lo que no puede plantearse la infracción denunciada.

Mayores dudas de constitucionalidad suscita, en cambio, el hecho de que la propuesta se dirija al «establecimiento» de ingresos públicos por parte del Gobierno o del «Ministro del ramo», puesto que, aunque una primera interpretación del precepto pudiera llevar a la conclusión de que esta facultad de establecimiento de tasas y precios públicos no se identifica con la creación de estas figuras, sino que se refiere a la facultad de aplicar los diversos tipos de ingresos ya creados y, más exactamente, a exigir su aplicación por parte de los «Organos de la Administración del Estado, Organismos o Entes» que pudiendo aplicarlos no lo hayan hecho, lo cierto es que ante el silencio de la Ley, lo establecido en el artículo 5 y en la Exposición de Motivos llevan a concluir que el artículo 3.4 está reconociendo la posibilidad de que bien el Gobierno, bien el Ministro del ramo creen los precios públicos que estimen oportunos en aplicación de la figura abstracta diseñada en la Ley de Tasas y Precios Públicos.

En efecto, el artículo 5 LTPP, bajo la rúbrica «servicios públicos esenciales», dispone que «el establecimiento de (tasas y) precios públicos por la prestación de los servicios públicos de justicia, educación, sanidad, protección civil o asistencia social, sólo podrá efectuarse en los términos previstos en la ley o leyes reguladoras de los servicios de que se trate». Una interpretación *a sensu contrario* de la dicción literal permite concluir que para la Ley de Tasas y Precios Públicos la creación de precios que no afecten a los mencionados servicios esenciales no requiere la intervención de la ley.

Igualmente debe recordarse que la Exposición de Motivos contrapone las tasas a los precios públicos en la medida en que en las primeras «aparece la nota de coactividad propia del tributo y, consecuentemente, las exigencias propias del principio constitucional de legalidad para su creación y aplicación». Si, como ha declarado este Tribunal, a las Exposiciones de Motivos puede atribuírseles un valor hermenéutico, no cabe duda que la referencia del artículo 3.4 al «establecimiento» de precios públicos por parte del Gobierno o del Ministro del ramo se refiere a la creación de los diversos tipos de precios y no a la mera aplicación de los ya creados por el legislador.

En suma, pues, salvo en lo que se refiere a los precios públicos que puedan establecerse por la prestación de los servicios públicos de justicia, educación, sanidad, protección civil y asistencia social, la Ley permite la creación de esos recursos de Derecho público sin necesidad de intervención del legislador. Esta constatación lleva derechamente a declarar inconstitucionales los incisos del artículo 24 LTPP mencionados en el fundamento jurídico 4.º que al referirse a verdaderas prestaciones patrimoniales de carácter público deberían haber respetado el principio de reserva de ley. Con todo, debe precisarse que, a pesar de que en el presente recurso se impugna una definición genérica de precio público, aquí no estamos enjuiciando un *nomen iuris* —precios públicos— y, como se dijo en la STC 296/1994, «las categorías tienen cada una de ellas la naturaleza propia y específica que les corresponde de acuerdo con la configuración y estructura que reciben en el régimen jurídico a que vengan sometidas», de modo que si una ley posterior a la Ley de Tasas y Pre-

cios Públicos ha creado precios públicos concretos que son verdaderas prestaciones patrimoniales de carácter público, pero lo han hecho respetando el principio de legalidad, la declaración de inconstitucionalidad del artículo 24 LTPP no les alcanza.

c) Constatado ya que la Ley de Tasas y Precios Públicos permite crear precios públicos sin la *interpositio legislatoris* y proclamada la consiguiente inconstitucionalidad de aquellos incisos del artículo 24 que consagran verdaderas prestaciones de carácter público, resulta en principio innecesario analizar las denuncias vertidas por los recurrentes contra el artículo 26.1 y la Disposición adicional segunda. No obstante, dado que la impugnación dirigida contra el primero de estos preceptos no se limita al principio de legalidad tributaria sino que afecta a otros artículos de la Constitución debemos abordar, siquiera sea someramente, el examen de su presunta inconstitucionalidad.

En efecto, los recurrentes atribuyen al artículo 26.1 LTPP no sólo la vulneración del principio de legalidad tributaria al deslegalizar un elemento tan importante de la prestación económica como la fijación y modificación de la cuantía, sino también el artículo 97 CE que otorga al Gobierno en exclusiva la potestad reglamentaria.

El artículo impugnado dispone que «la fijación o modificación de la cuantía de los precios públicos se realizará, salvo que una Ley especial disponga lo contrario: a) Por Orden del Departamento Ministerial del que dependa el Organismo o Ente que ha de percibirlos y a propuesta de éstos. b) Directamente por los Organismos Autónomos de carácter comercial, industrial o financiero, previa autorización del Ministerio de que dependan, cuando se trate de precios correspondientes a la prestación de servicios o a la venta de bienes que constituyan el objeto de su actividad». Es cierto que, como hemos reiterado, la cuantía, a la que se refiere este precepto, constituye un elemento esencial de toda prestación patrimonial con lo que su fijación y modificación debe ser regulada por ley. Ello no significa, sin embargo, que siempre y en todo caso la ley deba precisar de forma directa e inmediata todos los elementos determinantes de la cuantía; la reserva establecida en el artículo 31.1 CE no excluye la posibilidad de que la ley pueda contener remisiones a normas infraordenadas, siempre que tales remisiones no provoquen, por su indeterminación, una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador (STC 19/1987).

Para determinar la medida en que la ley debe regular directamente los elementos configuradores de la cuantía o, por el contrario, puede atribuir su regulación a normas infralegales, es preciso atender, como hemos apuntado anteriormente, a la naturaleza de la prestación patrimonial de que se trate. En el caso de los precios públicos, la multiplicidad de figuras que pueden incluirse en este concepto, así como la necesidad de tomar en consideración factores técnicos, pueden justificar que la ley encomiende a normas reglamentarias la regulación o fijación de su cuantía, conforme a los criterios o límites señalados en la propia ley que sean idóneos para impedir que la actuación discrecional de la Administración en la apreciación de los factores técnicos se transforme en actuación libre o no sometida a límite. El contenido y la amplitud de la regulación puede variar, pero en todo caso es necesario que la ley incorpore un mínimo de regulación material que oriente la actuación del reglamento y le sirva de programa o marco. Planteada así la cuestión, el debate se traslada a la forma en la que la Ley de Ta-

sas y Precios Públicos, en su artículo 25, establece los referidos criterios materiales y límites. Sin embargo, ni los recurrentes impugnan, desde esta perspectiva del principio de legalidad tributaria, ese artículo 25 ni aportan argumento alguno acerca de esta cuestión.

Tampoco puede entenderse que el precepto ahora contemplado vulnere lo dispuesto por el artículo 97 CE. La atribución genérica de la potestad reglamentaria convierte al Gobierno en titular originario de la misma, pero no prohíbe que una ley pueda otorgar a los Ministros el ejercicio de esta potestad con carácter derivado o les habilite para dictar disposiciones reglamentarias concretas, acotando y ordenando su ejercicio. Y esto es cabalmente lo que hace el artículo 26.1.a) LTPP que se limita a atribuir a los Ministros que puedan resultar afectados, en cuanto titulares de los respectivos Departamentos ministeriales, un poder reglamentario derivado, resultado de una habilitación legal específica, para regular una materia concreta y determinada, cual es en este caso la fijación y modificación de la cuantía de los precios públicos. Las tachas de inconstitucionalidad podrían derivar, en su caso, de una hipotética vulneración del principio de legalidad si la ley habilitante no precisa suficientemente el alcance del reglamento, pero ninguna objeción puede formularse a este precepto desde el punto de vista del artículo 97 CE.

d) A la misma conclusión cabe llegar respecto al apartado b) de este artículo 26.1 que prevé la posibilidad de que sean los Organismos autónomos de carácter comercial, industrial o financiero quienes, previa autorización del Ministerio del que dependan, directamente fijen o modifiquen la cuantía de los precios. Nada puede objetarse desde la perspectiva del artículo 97 CE a que una ley habilite expresamente a un Organismo autónomo para fijar la cuantía de los precios públicos, previa autorización de su respectivo Ministerio.

e) Los recurrentes impugnan la Disposición adicional segunda —que autoriza el establecimiento mediante Real Decreto de exacciones con finalidad exclusiva de regular el precio de productos determinados— remitiéndose en bloque a la misma argumentación alegada respecto del anterior artículo 26.1, sin exponer ninguna alegación que pueda ser específicamente aplicable a esta Disposición.

La pretensión ejercitada en este punto no puede ser estimada. Cualesquiera que sean las dudas que puedan surgir acerca de la naturaleza jurídica de las exacciones reguladoras de precios, es lo cierto que tales exacciones eran ya conocidas en nuestro ordenamiento con anterioridad (cfr. art. 4 de la Ley de 26 de diciembre de 1958, de Tasas y Exacciones Parafiscales, de contenido semejante a la Disposición ahora impugnada, y los Decretos dictados a su amparo) y que su estructura y configuración presenta diferencias sustanciales con la categoría del precio público. La indicada diferencia entre ambas categorías, que impide trasladar *sic et simpliciter* a las exacciones reguladoras de precios las razones alegadas contra los precios públicos, y la ausencia en el escrito de demanda de argumentos específicos a propósito de las mencionadas exacciones, impide ahora entrar a enjuiciar y, en consecuencia, estimar la solicitud de los recurrentes.

7. En el segundo de los motivos de inconstitucionalidad articulado por los recurrentes se denuncia la vulneración de los principios de legalidad y de publicidad del artículo 9.3 CE por parte de los preceptos de la Ley

de Tasas y Precios Públicos analizados en los fundamentos precedentes:

a) Concretamente, respecto de la primera de las infracciones, alegan que la vulneración del principio de legalidad tributaria implica la infracción del principio general de legalidad. Para los recurrentes, el principio de legalidad tributaria no sería más que una concreción y especificación del principio genérico de legalidad. Por ello mismo la alegación, sin ningún nuevo argumento, relativa a este último precepto constitucional debe considerarse subsumida en la ya resuelta en los fundamentos precedentes relativos al principio de legalidad tributaria.

b) La infracción del principio de publicidad de las normas vendría ocasionada, según los recurrentes, pues al ser despojado el precio público de la garantía de la ley no tendría por qué ser publicado.

Los recurrentes confunden el alcance de los principios de legalidad tributaria y de publicidad de las normas, cuando en realidad el contenido de los mismos es distinto. El segundo de los principios enunciados exige solamente en esencia que las normas, para serlo o para poder producir efectos, sean convenientemente publicadas a través de los instrumentos legalmente predispuestos para ello. Ninguna consecuencia autónoma y directamente aplicable a los precios públicos puede deducirse de ese principio.

8. En el tercero de los motivos de inconstitucionalidad se impugna la Disposición adicional quinta de la Ley de Tasas y Precios Públicos que bajo la rúbrica «Adaptación de la Ley Orgánica 11/1983», dispone: «A partir de la entrada en vigor de la presente Ley, las tasas académicas y demás derechos a que se refiere la letra b) del apartado 3 del artículo 54 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, tendrán la consideración de precios públicos y se fijarán y regularán de acuerdo con lo establecido en el citado artículo.» Según los recurrentes, aunque podría decirse que el rango orgánico de la Ley 11/1983 no se extiende a los elementos esenciales de las tasas académicas, la realidad es que la Disposición impugnada transforma la naturaleza de esas tasas, convirtiéndolas en precios públicos y extrayéndolas del principio de reserva legal; resulta evidente, en consecuencia, que la importancia de las tasas en la Ley de Reforma Universitaria determina su cobertura por el rango orgánico que no puede ser modificado por una ley ordinaria.

Las alegaciones de los recurrentes no pueden ser estimadas por los motivos expuestos por el Abogado del Estado. En diversas ocasiones ha declarado este Tribunal que sólo habrán de revestir la forma de ley orgánica aquellas materias previstas de manera expresa por el constituyente, sin que el alcance de este ámbito material pueda someterse a una interpretación extensiva; por lo tanto, la reserva de ley orgánica no puede interpretarse de forma tal que cualquier materia ajena a dicha reserva por el hecho de estar incluida en una ley orgánica haya de gozar definitivamente de la resistencia o fuerza pasiva propia de este tipo de norma y de la necesidad de una mayoría cualificada para su ulterior modificación, pues tal efecto puede y aun debe ser excluido por la misma ley orgánica, determinando cuáles son propios de su normativas y cuáles las dejadas a la ley ordinaria, sin perjuicio de la última y definitiva interpretación de este Tribunal (SSTC 5/1981, fundamento jurídico 21, y 160/1987, fundamento jurídico 2.º).

En el supuesto ahora contemplado, la Disposición final tercera de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, Disposición cuyo carácter orgánico fue confirmado por la STC 26/1987, fundamento jurídico 15, atribuye el carácter de Ley Orgánica a los preceptos que se contienen en los Títulos preliminar, cuarto y octavo de dicha Ley, así como a la propia Disposición final tercera. Con la salvedad efectuada por la mencionada STC 26/1987, fundamento jurídico 15, basta aquí considerar que el artículo 54.3.b) de la Ley Orgánica 11/1983 se encuentra ubicado en su Título séptimo, del régimen económico y financiero de las Universidades, para concluir que el precepto últimamente citado carece de la naturaleza de ley orgánica y puede ser modificado por ley ordinaria.

9. Finalmente, en el cuarto de los motivos de inconstitucionalidad se denuncia la infracción del principio de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad con violación del artículo 9.3 CE; vicio que se predica en bloque de los artículos 24 a 27 de la Ley. Tras efectuar algunas precisiones sobre el principio de seguridad jurídica, los recurrentes concretan su argumentación por referencia a dos cuestiones: la dificultad de diferenciar entre tasa y precio público; de un lado, y las normas para la determinación de la cuantía, de otro.

Ante todo, es preciso delimitar el alcance del recurso en este punto; si bien los recurrentes dicen impugnar los artículos 24 a 27 de la Ley, es lo cierto que las alegaciones presentadas se ciñen al contenido de los artículos 24 y 25; ningún argumento se ha expuesto en este epígrafe que induzca a dudar de la constitucionalidad de los artículos 26 y 27, por lo que nuestro análisis debe limitarse a los citados artículos 24 y 25:

a) Pues bien, respecto a la creación en el artículo 24 LTTP de la figura de los precios públicos, desdoblando el contenido de lo que antes eran sólo tasas, ya se ha dicho con anterioridad que ésta es una decisión que pertenece al ámbito de la libre disposición del legislador, ya que ningún precepto constitucional le obliga a mantener las categorías de ingresos preexistentes. Ningún reproche puede hacerse desde la perspectiva del juicio de constitucionalidad.

En cuanto a los criterios materiales utilizados para distinguir la figura de las tasas de la de los precios —la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, los servicios públicos postales y el carácter obligatorio y de monopolio de los servicios y actividades administrativos— podrán ser discutidos desde el punto de vista técnico y podrá debatirse la coherencia de las categorías y del sistema resultante de su aplicación, pero, aunque puedan existir criterios formales de clasificación de aplicación más objetiva, en modo alguno puede considerarse que las figuras establecidas, individualmente consideradas, ofrezcan a los ciudadanos unos contornos tan desdibujados que les prive de certeza respecto de los supuestos en los que serán de aplicación y los efectos que producirán.

Es cierto que, como sabemos, los criterios utilizados por la Ley de Tasas y Precios Públicos para definir los precios públicos no resultan adecuados para configurar una categoría unitaria desde la perspectiva del artículo 31.3 CE y que una parte de los supuestos incluidos en ella constituyen prestaciones patrimoniales de carácter público. Pero esta constatación no significa que como categoría de ingresos públicos conculque por sí mismo el principio de seguridad jurídica.

b) Lo mismo cabe decir respecto del artículo 25.1 LTPP. Desde el punto de vista de la seguridad jurídica ningún reproche merece el hecho de que para determinar la cuantía de los precios públicos se utilicen criterios como la cobertura de los costes económicos, la utilidad de los servicios, el valor de mercado o, en los permisos y concesiones de minas e hidrocarburos, de superficie objeto del derecho. El legislador persigue que los beneficiarios de los bienes, servicios o actividades sean quienes financien la utilización de los mismos, evitando de esta manera la financiación por los restantes miembros de la colectividad. La finalidad es constitucionalmente legítima, los criterios son suficientemente claros y el alegado deslizamiento del precio público hacia una imposición sobre rendimientos que, a decir de los recurrentes, algunos de esos criterios pudieran producir además de ser más hipotético que real, ni resulta probado ni, de serlo, por sí solo bastaría para determinar la inconstitucionalidad del precepto.

c) Por último, la alegación de que la creación de los precios públicos conculca el principio de interdicción de la arbitrariedad puesto que con ella se pretende eludir la aplicación de los principios de seguridad, legalidad y publicidad, debe entenderse, al margen de juicios de intencionalidad que no caben en este proceso constitucional, subsumida en las alegaciones relativas a esos últimos principios y, en consecuencia, puede responderse a la misma mediante la simple remisión a lo dicho en los anteriores fundamentos jurídicos.

10. Finalmente, antes de pronunciar el fallo de inconstitucionalidad parcial a que conduce nuestro razonamiento, es preciso determinar cuáles son el alcance y efecto que corresponde atribuirle y, en tal sentido, han de considerarse situaciones consolidadas no susceptibles de ser revisadas con fundamento en esta Sentencia, no sólo aquellas que hayan sido definitivamente decididas por resoluciones judiciales con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 LOTC), sino también, por exigencias del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), todas aquellas otras que hubieran sido consentidas a la fecha de la publicación de esta Sentencia.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y en su virtud declarar:

1.º La inconstitucionalidad de la letra a) del artículo 24.1 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.

2.º La inconstitucionalidad de la letra b) del artículo 24.1 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.

3.º La inconstitucionalidad de los incisos de la letra c) de este mismo precepto «alguna de» y «susceptibles de ser (...)» por no implicar intervención en la actuación de los particulares o cualquier otra manifestación de autoridad, o bien por no tratarse de servicios en los que esté declarada la reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente».

4.º Que el resto de la letra c) del artículo 24.1 no es inconstitucional, siempre que se interprete la letra b) del artículo 24.2 en el sentido contenido en el fundamento jurídico 4.º, c), penúltimo párrafo, de esta Sentencia.

5.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 14 de diciembre de 1995.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—José Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver i Pi-Sunyer.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Javier Delgado Barrio.—Tomás S. Vives Antón.—Firmados y rubricados.