

SOBRE LA NATURALEZA DE LA TASA Y LAS TARIFAS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS (*)

Por EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA

Profesor Adjunto de la Universidad de Madrid,
Letrado del Consejo de Estado.

SUMARIO: I. *La naturaleza tributaria de la tarifa*: 1. *El principio de la tarifa suficiente y móvil y la concepción de la tarifa como precio. La tarifa como tasa fiscal.* 2. *Naturaleza y concepto de la tasa fiscal. La tesis clásica y sus quiebras.* 3. *La tasa como instrumento de ordenación del consumo de los servicios públicos. El principio de la tarifa dirigida.* 4. *La concepción de la tarifa para la legislación municipal.*—II. *El principio de la tarifa dirigida y la tarifa de los transportes urbanos*: 1. *Criterios de determinación de la tarifa.* 2. *Inoportunidad de la tarifa suficiente en los transportes madrileños.* 3. *Tarifa castigada. Tarifa bonificada. Bonificación interna y bonificación general.* 4. *La subvención y los precios políticos.* 5. *Técnica de la subvención.* 6. *La eficacia de la subvención y el sistema fiscal.*

I

LA NATURALEZA TRIBUTARIA DE LA TARIFA.

1.—Para penetrar rápidamente en este magno problema partiremos de una consideración obvia. Existe actualmente una concepción que podríamos llamar patológica de la tarifa deficitaria. Las tarifas de los servi-

(*) Este trabajo recoge la última parte de mi conferencia *La ordenación jurídica de los transportes madrileños*, pronunciada el día 5 de abril último en la Cátedra «Ciudad de Madrid», adscrita ese curso a la Facultad de Derecho. Salvo una introducción general, el resto de esta conferencia fué publicado ya en el núm. 10 de esta REVISTA, con el título *El servicio público de los transportes urbanos*. La publicación ahora de esta nueva parte, que tiene desde luego plena sustantividad sobre el resto, la hago por estimarla de interés general y no limitado al de la ocasión y el tema de dicha conferencia, y teniendo en cuenta también el retraso en la publicación definitiva del estudio completo, que ha de llevar a cabo el Excmo. Ayuntamiento de Madrid. La aplicación que se hace del tema a las tarifas de los transportes urbanos acaso pueda ilustrar, más bien que estorbar, la doctrina general que se intenta. En el texto de la conferencia se advertía que la consideración del tema de las tarifas habría de ser «breve y casi necesariamente apodíctica, dados, por una parte, los límites de esta conferencia, y, de otra parte, la propia magnitud del tema, que tantas precisiones previas y tantas matizaciones exigiría». En cuanto señala los límites originales del trabajo, esta reserva sigue siendo oportuna.

cios de transporte explotados por el Ayuntamiento son deficitarias, se nos está recordando constantemente, y en esto se suele ver una situación indebida. El principio que podemos llamar de la *tarifa suficiente*, en virtud del cual la tarifa debe bastar a cubrir todas las necesidades económicas del servicio (1), se ha elevado, quizá hoy más que nunca, en la conciencia de muchos administradores, a verdadera regla de oro. La conclusión que en orden al régimen de los servicios públicos se postula como ideal es la de la llamada *tarifa móvil*, que varía conforme a las variaciones de los precios constitutivos del costo del servicio. Legislativamente esta fórmula de la tarifa móvil, en su plena formulación matemática, ha tenido en nuestros servicios públicos dos grandes expresiones: servicio público de transporte por carretera, según la Ley de 27 de diciembre de 1947, y su Reglamento de 9 de diciembre de 1949, y servicio público de suministro de electricidad, según Decreto de 12 de enero de 1951 (2).

Parece imprescindible sentar siquiera las bases del problema: ¿cuál

(1) He aquí una neta formulación legislativa de este principio, referido a la RENFE: «Las tarifas de aplicación se redactarán de forma que los ingresos que proporcionen alcancen a cubrir la integridad de los gastos de explotación, pensiones, seguros y cargas financieras derivadas de las inversiones que la Red Nacional haya de ir realizando para la debida mejora del establecimiento ferroviario, así como la asignación necesaria para la constitución de un fondo de amortización en relación con el desgaste de los elementos del activo sujetos a progresivo demérito, la constitución de una reserva de previsión y el premio de buena gestión del personal» (art. 22 del Decreto de 17 de enero de 1947). La fórmula procede de la primera ordenación legislativa de la RENFE (artículo 22 del Decreto de 11 de julio de 1941) y ha sido expresamente elevada a rango de ley por el Decreto-ley de 31 de mayo de 1946, artículo 5.º

(2) En la ordenación tarifaria de la RENFE, antes citada, se ha apuntado en su carácter de fórmula ideal esta de la tarifa móvil: «Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 22 [vid. nota anterior], las tarifas generales podrán corregirse por aplicación de un coeficiente, fijado por el Gobierno, que tenga en cuenta la variación de los precios de las materias de consumo en el ferrocarril y la remuneración del trabajo» (art. 24 del Decreto de 17 de enero de 1947; ya antes, en el Decreto de 11 de julio de 1941; consagrado en el citado Decreto-ley de 31 de mayo de 1946, art. 5.º). La fórmula no expresa más que una tendencia, sin embargo. En los ejemplos aludidos en el texto, el principio de la tarifa móvil se consagra en su consecuencia de la revisión automática de la tarifa según fórmulas matemáticas que descomponen los elementos integrantes del costo de la misma. La descomposición paramétrica, expresada en la norma citada sobre electricidad, se ha realizado para los servicios de transporte por carretera por la Orden de 17 de diciembre de 1952. Obsérvese que el carácter porcentual de estas descomposiciones hace aumentar el beneficio con los aumentos sufridos por los elementos de costo. El principio de coparticipación que se impone en fórmulas compensatorias arbitradas por otros Derechos, como la del riesgo imprevisible en Francia, trata de evitar esta consecuencia. Cfr. G. PEQUIGNOT, *Théorie générale du contrat administratif*, Paris, 1945, pág. 540; A. BOSCH, *La théorie de l'imprévision en matière de concession de service public et la jurisprudence du*

es la naturaleza de la tarifa de los servicios de transportes urbanos? En la tesis que hemos expuesto está ínsita una concepción patrimonialista de la tarifa: la tarifa es el *precio* del servicio prestado a cada usuario. Bueno será sentar desde ahora nuestra propia posición crítica: la tarifa del transporte urbano no es en modo alguno un precio, sino precisamente un *tributo*, una exacción pública, concretamente, una *tasa*. El equívoco puede sostenerse por causa de una particularidad de orden financiero, que es por cierto una particularidad meramente de orden externo: se trata de una tasa cuyo rendimiento, en lugar de estar centralizado en la Caja presupuestaria general, está especialmente afecto a la Caja especial del servicio público por cuya consideración surge; es decir, es un tributo incluido en una autonomía financiera.

Este aserto fundamental, del cual debe necesariamente partir toda consideración crítica del problema, es por lo común olvidado. Se han involucrado aquí tendencias diversas. Por una parte, pesa la tradición del régimen concesional que era imperativo en orden a la explotación de los llamados equivocadamente servicios públicos industriales. En el seno de una concesión administrativa el derecho a la percepción de las tarifas sería la contraprestación a que el concesionario privado tiene derecho, y se observa que su rendimiento ingresa, en efecto, en el régimen patrimonial común del beneficio de su empresa. Está, en segundo lugar, una extensión al fondo del problema financiero de los sistemas de régimen privado que se han impuesto en el orden de los procedimientos de gestión administrativa (3); de la adopción de una forma privada en la entidad gestora del servicio, de la utilización procedimental por la misma del régimen privado y, en concreto, de la contabilidad privada, se pasa

Conseil d'Etat, en «Revue de Droit Public», 1926, págs. 441 y ss., y en general, todos los tratados generales de Derecho administrativo francés.

(3) El Estado—se ha dicho, haciendo una frase—ha «expropié les capitalistes non seulement de leurs entreprises, mais de leur expérience et de leurs recettes» (G. VEDEL, *La technique des nationalisations*, en «Droit Social», 1946, pág. 96). Otra frase: «Il est des peuples vaicuns dont la civilisation et les lois s'imposent au vainqueur en raison de leur valeur. Telle semble la situation du droit commercial privé en presence des nationalisations et de l'envahissement de l'Economie par l'Etat» (R. HOUIN, *Le gestion des entreprises publiques et les méthodes de droit commercial*, en *La distinction du droit privé et du droit public et l'entreprise publique*, tomo monográfico de los «Archives de Philosophie du Droit», Paris, 1952, pág. 79). Por supuesto que en este orden se puede hablar igual que de la nacionalización de la municipalización, que es por cierto el caso concreto de Madrid respecto a los servicios explotados por el propio Ayuntamiento.

casi insensiblemente a la calificación de los ingresos que la nutren como privados y a su tratamiento consiguiente. Por último, la tendencia es también índice de la fase actual de prevalencia de los órganos activos de gestión, que han roto ocasionalmente los viejos controles de la unidad financiera generalizando los sistemas de autonomía, que, al perder la perspectiva de conjunto propia de la política financiera, tienden naturalmente a asentarse sobre criterios patrimonialistas.

Estas tres corrientes deben ser, sin embargo, cuidadosamente analizadas antes de deducir de ellas la conclusión apresurada que se pretende a favor de la naturaleza patrimonial de la tarifa. La primera y la segunda de las tendencias indicadas han estado gravitando tradicionalmente sobre el problema de la naturaleza de la tasa fiscal (4). Bástenos decir en esta ocasión (5) que ni siquiera en régimen de concesión la tarifa de un servicio público es un precio contractual, ni respecto a la relación Administración concesionario (6), ni, mucho menos, a la relación concesionario-

(4) Por ejemplo, se ha llegado a sostener un «criterio histórico» para calificar como privada o como pública la relación de utilización *uti singuli* de servicios públicos; así, de la circunstancia de que «históricamente» los ferrocarriles fueron explotados por empresas privadas se deduce que, aunque hoy lo sean por empresas públicas, el régimen de utilización es el del contrato privado (ASQUINI, *Il contratto di trasporto*, en el *Cod. di commercio comentato*, vol. VI, p. II, Torino, 1925, pág. 18). Se ha tratado de discriminar entre servicios «esenciales» y «no esenciales» del Estado para reservar a los ingresos de los primeros por su utilización *uti singuli* el concepto de tasa, calificando a los de los segundos de precios de Derecho privado (SHALL, *Le tasse*, trad. it., en «Biblioteca dell'Economista», vol. 14, I, pág. 379; TANCORRA, *Contributo alla teoria delle tasse*, Pisa, 1913; SAX, RAU, ROSCHER, CONRAD, GRAZIANI, etc.). En fin, se ha intentado reducir el concepto de tasa a las prestaciones administrativas de carácter «jurídico» o procedentes de la soberanía del Estado, haciendo entrar todas las prestaciones «económicas» de las empresas públicas dentro de la teoría de los precios (K. FRIEDRICHS, *Grundzüge des Steuerrechts*, Berlín, 1925; M. PUGLIESI, *Le tasse nella scienza e nel diritto positivo italiano*, Padova, 1930). El único criterio válido, fijo y permanente es el administrativo: actividades que son servicios públicos (tasa) y actividades que no lo son (vid. *infra* nota 8). Es la idea central de este trabajo.

(5) Es fuerza que me remita a un trabajo mío posterior, en que he de abordar el tema en toda su magnitud. Recojo en el texto, en buena parte, resultados de la investigación llevada a cabo sobre la materia en el Seminario organizado durante este curso en esta Facultad por la Cátedra de Derecho Administrativo del profesor JORDANA DE POZAS, de la que tengo el honor de ser Adjunto.

(6) La Administración conserva siempre la soberanía sobre la tarifa, en cuanto se trata de una cuestión que afecta al orden del servicio público, y su potestad sobre éste es indefectible, no obstante la concesión. Que en el caso de que la Administración disponga una rebaja de tarifas, la consecuencia (cuando no esté prevista ni legal ni convencionalmente esta carga) sea un simple deber de indemnización al concesionario, refleja el carácter meramente instrumental que en orden a la retribución del concesionario tiene la tarifa; es un modo de pago *ad relationem* y por cesión de rendimientos del tributo, no del tributo mismo, o del poder de tributo, si se quiere.

usuarios (7). A su vez, la aplicación al orden administrativo de los procedimientos de gestión privada no alcanza a alterar por sí misma la naturaleza rigurosamente pública de estos ingresos; son cuestiones distintas las del título de la obligación tributaria, que afecta al público, y la del modo de gestionar los ingresos así obtenidos por la entidad correspondiente. De otra parte, la extensión de la actividad administrativa a la gestión directa o descentralizada de los servicios públicos llamados equivocadamente industriales, tradicionalmente servidos por la concesión, no debe confundirse con la actividad administrativa en aquel orden de prestaciones *stricto sensu* industriales que no presentan carácter de servicio público (8). Naturalmente que nosotros nos estamos refiriendo a los servicios públicos propiamente tales. Por último, y por lo que se refiere a la cuestión de las autonomías financieras, debe decirse que el hecho simple de estas autonomías se refiere igualmente al orden de la gestión y que no afecta a la naturaleza de lo gestionado. El intento levantado por algún autor de escindir de la teoría financiera general las finanzas de los entes autónomos orientándolas hacia criterios semipatrimoniales, y sustantivos en todo caso, debe considerarse fracasado (9); la parafiscalidad, contra la tesis de MORSELLI, está rigurosamente en el orden de las simples técnicas financieras comunes y no en el de una teoría financiera sustantiva, y en

(7) Vid. O. MAYER, *Le droit administratif allemand*, ed. fr., IV, 1906, págs. 170 y ss.; L. DUGUIT, *De la situation juridique du particulier faisant usage d'un service public*, en «Mélanges Maurice Hauriou», París, 1929, págs. 251 y ss.; G. JÈZE, *Principios generales del Derecho administrativo*, trad. esp., III, Buenos Aires, 1950, págs. 14 y ss.; M. HAUBIOT, nota en *La jurisprudence administrative de 1892 à 1929*, II, París, 1929, págs. 286 y ss.; M. WALINE, *De la situation juridique de l'usager d'un service public*, en «Revue Critique de Législation et de Jurisprudence», 1933, págs. 236 y ss. Para la doctrina italiana, vid. un resumen de posiciones en R. ALESSI, *Le prestazioni amministrative rese ai privati*, Milano, 1946, págs. 96 y ss.

(8) Cfr. J. L. VILLAR PALASI, *La actividad industrial del Estado en el Derecho administrativo*, en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 3, 1950, págs. 53 y ss. Sobre la diferencia de naturaleza entre las dos actividades administrativas a que el texto se refiere, actuación industrial administrativa y prestación de servicio público, vid. especialmente R. ALESSI, *Le prestazioni...*, cit., págs. 31 y ss. y 77 y ss. y citados.

(9) Nos referimos a la tesis de E. MORSELLI, sostenida en varias de sus obras desde 1938. Vid. concretamente, de este autor, *Aspetti corporativi istituzionali*, en «Archivio di Studi corporativi», IX, 1938, 4.º, págs. 422 y ss.; *Le finanze degli enti pubblici non territoriali*, Padova, 1943, *passim*; *Le point de vue théorique de la parafiscalité*, en «Revue de Science et de Législation Financières», Marzo 1951, págs. 33 y ss. En el número siguiente de esta última Revista (junio 1951) ha replicado a la tesis H. LAUFENBURGER, *A propos du point de vue théorique de la parafiscalité*, páginas 340 y ss., aunque, a mi juicio, sin haberse hecho cargo completamente de la postura de MORSELLI, a la que perjudica una notoria vaguedad de expresión. No podemos detenernos ahora en analizar los puntos débiles de esta teoría; vid. nota 5 *supra*.

la circunstancia de su extensión, y en el hecho real de su rebelión, no debe verse sino una consecuencia más de la crisis de crecimiento de la Administración contemporánea; concretamente, en los países latinos se trata en buena medida de una actitud reactiva frente a la tendencia de congelación de los ingresos públicos ordinarios, consecuencia de la inelasticidad de los sistemas fiscales, que determina la apertura de nuevas fuentes de financiación de los servicios desde criterios patrimonialistas como única posibilidad real de existencia de estos mismos servicios (10).

En conclusión, pues, la tarifa de los transportes urbanos no es exactamente el precio de una utilidad prestada al usuario, sino más bien la tasa fiscal abonada con ocasión del uso de un servicio público genuino. de un servicio sólo parangonable quizá en el orden de su exigencia colectiva dentro de la vida de una gran ciudad al servicio de la seguridad pública; es decir, se trata con todo rigor de un servicio que atiende a una necesidad efectivamente *consolidada*, en la acepción que EINAUDI da a este concepto (11). Los servicios públicos de esta naturaleza, estrictamente

(10) Esto es notorio no sólo en la financiación de servicios cuyas prestaciones son más o menos susceptibles de individualizarse en los usuarios, sino incluso en aquellos de más difícil individualización y que tradicionalmente se han financiado con el impuesto. Es ejemplo significativo en nuestra realidad administrativa el de los gastos de personal: ante el criterio de congelación presupuestaria de los sueldos, se ha impuesto el sistema de complementación de los ingresos funcionariales mediante la creación de innumerables poderes de arbitrio sobre el público por parte de cada cuerpo o cada servicio, a través de la justificación que prestaría el concepto de tasa (vid. *infra* en el texto), lo que es por cierto una de las circunstancias que más entenebrecen el buen orden de nuestra Administración. Este ejemplo puede hacer comprender gráficamente por qué los servicios montados sobre una afección de ingresos singulares defiendan enérgicamente la independencia de su orden financiero, lo que se logra hasta el máximo mediante una concepción patrimonialista de tales ingresos que los desvincula totalmente de la política general financiera.

(11) L. EINAUDI: *Principios de Hacienda pública*, trad. esp., Madrid, 1948. páginas 101 y ss. «La palabra *consolidación*... puede ser y es empleada en Hacienda con diversos significados...; en el caso actual quiere decir que el contribuyente no debe notar la sensación de necesidad; no debe advertir en ningún momento que la necesidad no está satisfecha, como si la cuerda correspondiente de sus sensaciones de necesidad estuviese *muerta*... Este carácter de las necesidades públicas lleva a la consecuencia de que si un Estado se encuentra bien organizado y cumple sus fines, ninguno de los ciudadanos demandará los bienes o servicios aptos para satisfacer las necesidades consolidadas, siendo éstas satisfechas de un modo preventivo». Advertiremos que la consolidación es un predicado perfectamente histórico y no ontológico que puede atribuirse a ciertas necesidades colectivas. Sobre la aplicación al caso de los transportes urbanos, *infra* en el texto. Es de notar que el carácter de «consolidación» de una necesidad implica para EINAUDI la consecuencia de su financiación normal por el impuesto. *Ibidem*. Sobre esto volveremos luego.

tamente tales, no se pagan por el público, sino que se sostienen. Su tarifa no expresa por eso un fenómeno de cambio, sino, en amplio sentido, de contribución.

2.- Se hace preciso comenzar ahora con una nueva precisión teórica. la del concepto de tasa. Todo nuestro cuidado en rechazar la naturaleza de la tarifa de transporte urbano como precio privado de una utilidad puede verse ahora fracasado si no puntualizamos precisamente que la tasa no es de suyo una contraprestación (ni en su título, ni en su finalidad, ni aun en su extensión), como el peso de una tradición doctrinal ha hecho quizá notar demasiado. Cuando el concepto mismo de tasa se aísla por los teóricos del siglo XIX (12), se resalta ya inicialmente su carácter de contraprestación por la utilización individual de un servicio, insertando, pues, su estructura dentro de un fenómeno de *cambio* (13). El concepto de tasa se enuncia clásicamente desde estos criterios. Su justificación dentro del principio cardinal tributario de la justa distribución social de las cargas va a hacerse a través de la tesis de la divisibilidad o indivisibilidad de los servicios públicos y de las necesidades colectivas: la tasa financiará los servicios y las necesidades divisibles, individualizables, remitiendo las de carácter indivisible y global a la financiación por el impuesto; el reparto de cargas quedaría hecho en el primer caso a través del distinto uso individual de los servicios, justificándose *a fortiori* por el dato de la voluntariedad de tal uso individual. El resultado es el mismo de la «tarifa suficiente», postulado además con carácter necesario (14). Ahora bien, este enunciado clásico presenta flancos graves para

(12) Vid. una exposición completa en M. PUGLIESE, *Le tasse*, cit., págs. 4 y ss. Son los autores alemanes sobre todo los que deben atribuirse el mérito de este aislamiento conceptual, y en especial RAU, UMFENBACH, von STEIN, WAGNER y ROSCHER. Antes, sin embargo, aunque PUGLIESE los olvida, son citables antecedentes en la cameralística (von JUSTI, *Staatswirthschaft*, 2.^a ed., 1758, II, págs. 95 y 400 y ss.) alrededor del concepto de *regalía*, y sobre todo en ADAM SMITH, que habla de *particular contributions* como opuestas a la *general contribution*: ésta financia gastos «which are laid out for the benefit of the whole society» y debe ser abonada por todos «in proportion to their respective abilities»: aquéllas deben ser abonadas por «persons who give occasion to his expense» y que «are most immediately benefited by this expense» (*Wealth of nations*, lib. V, cap. I, § 2. 3 y 4). Este origen subraya, como hemos de notar, la raíz liberal de la construcción clásica de la tasa.

(13) Amplias referencias en PUGLIESE, op. cit., págs. 6 y ss.

(14) El criterio de justicia tributaria se ha enunciado respecto de esta concepción de la tasa afirmando que el Estado debe recurrir *necesariamente* a la tasa en cuanto se trate de proveer servicios de utilidad individualizada para no agravar, injustamen-

la crítica. Ya en su mismo planteamiento olvida la naturaleza esencial de la tasa como tributo, como exacción pública, para venir a confundirla de hecho con un precio de derecho privado (15). Trastorna con ello la esencia misma de su naturaleza financiera al orientarla hacia un criterio de justicia extraño a la materia como es el del principio conmutativo (16). Parte, en otro sentido, de una tesis equívoca: la de la divisibilidad de los servicios públicos; equívoca, no sólo porque en rigor todos los servicios serían divisibles, según el criterio de la individualización de su utilidad (17), sino también, y sobre todo, porque atomiza la objetividad del servicio público al ignorar su carácter esencial de servicio «colectivo» y para una necesidad «colectiva» (18). Esta observación motivó ya un correctivo a

te, a los demás contribuyentes no beneficiados. F. FLORA, *Manuale della Scienza della Finanze*, 6.ª ed., Livorno, 1921, cap. II. El criterio es común.

(15) Cfr. PUGLIESE, op. cit., págs. 13 y ss. Para la construcción jurídica, además de PUGLIESE, A. D. GIANNINI, *Il concetto giuridico di tassa*, en «Rivista Italiana di Diritto Finanziario», 1937, I, págs. 7 y ss., y en *Istituzioni di Diritto tributario*, 4.ª ed., Milano, 1953, págs. 37 y ss., en especial págs. 46 y ss. También O. MAYER, op. cit., tomo IV, págs. 213 y ss., y R. ALESSI, *Le prestazioni...*, cit., págs. 173 y ss.

(16) Así, expresamente, A. DE VITI DE MARCO, *I primi principi dell'economia finanziaria*, Roma, 1928, pág. 61; LORINI, *Scienza delle Finanze*, Pavia, 1912, pág. 181; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, IV, 2.ª ed., Milano, 1945, págs. 251 y ss. El criterio hacendístico parte en su esencia, por el contrario, de criterios políticos de distribución de las cargas; no es por eso el principio conmutativo, sino el distributivo y el legal, el criterio válido de justicia. Cfr. las amplias referencias de autoridades que aporta R. POMINI, *La «causa impositionis» nello svolgimento storico della dottrina finanziaria*, Milano, 1951.

(17) KLEINWACHTER, *Gebühren und Verkehrssteuern*, en el «Jahrbücher für Nat. und Stat. Oek.», 1905, 37 vol., 29. La Hacienda patrimonialista, en definitiva, partía de este supuesto.

(18) Ha de observarse que la elevación a servicio público de muchos servicios antes privados se hace justamente con vistas y en virtud de esta caracterización y tratamiento colectivos, incluso desde el punto de vista financiero. Es ejemplo especialmente significativo, respecto al tema que analizamos, el del servicio público que es el seguro de enfermedad (sobre esta calificación como servicio público del seguro de enfermedad en nuestro Derecho, vid. especialmente F. SERRANO GUIRADO, *El seguro de enfermedad y sus problemas*, Madrid, 1950, págs. 77 y ss.); no parece dudoso que la prestación material de este servicio es perfectamente divisible, y que el funcionamiento del servicio entra en marcha por y en virtud de la demanda o provocación individual. Pues bien, he aquí que, sin embargo, todo el *quid* de su elevación a servicio público radica en la oportunidad de su financiación colectiva y global y en la exclusión del sistema de financiación por el usuario de cada una de las prestaciones que individualmente provoca, en una palabra, en la exclusión del sistema de contraprestaciones individuales, que era el propio de su régimen de servicio libre o privado. El ejemplo me parece absolutamente categórico como argumento en contra de la construcción tradicional de la tasa. La adopción del concepto «seguro» no alcanza a velar su eficacia, pues es bien sabido que el llamado seguro social no es verdaderamente un seguro, sino un servicio público, que sus cuotas son verdaderamente cuotas fiscales, y que, en definitiva, no son abonadas sólo por beneficiario, sino también por los que no lo son, e in-

la tesis clásica imponiendo un descargo en el montante de la tasa de una parte al menos del costo del servicio, que debería a su vez ser financiada mediante el impuesto en cuanto que toda la colectividad obtiene efectivamente un beneficio positivo en la existencia del servicio mismo. En su expresión concreta, esta distribución del costo sería, más o menos, la siguiente: la tasa sostendría el gasto meramente de utilización, en tanto que todo el costo de establecimiento del servicio, y por tanto, normalmente, el de su amortización, deberían ser financiados a través del impuesto, ya que la existencia o no del servicio atañe directamente a la comunidad (19).

Ahora bien, el correctivo no debe ser sólo de cantidad, sino de concepto. Toda la concepción clásica de la tasa tiene una raíz inequívocamente liberal y, más concretamente, individualista. Es la idea de que los servicios públicos están ordenados al interés puramente individual de sus usuarios, la idea de su naturaleza «industrial», del todo análoga a la de las industrias particulares; sólo, razones de seguridad, o de subsidiaridad en su caso, respecto a la acción de los particulares, o incluso de simple economía (HUMBOLT). justificarían la prestación administrativa de los servicios públicos, cuya especialidad resulta así únicamente subjetiva, por la persona que los explota. En segundo lugar, sabido es que la concepción liberal de las finanzas tiende a agotar las posibilidades del criterio del «cambio» como una aplicación del principio clave de la concurrencia libre. En algún autor representativo de esta línea política el criterio se generaliza hasta el punto de postularse abiertamente la supresión de los impuestos generales y su sustitución por impuestos especiales y precios

cluso, en el sistema cada vez más predominante, por los contribuyentes en general, mediante los ingresos ordinarios del presupuesto. Por lo demás, el ejemplo es fácilmente extensible: Enseñanza primaria, todos los casos del art. 411 de la Ley de Régimen local, etc.

(19) Vid. amplias referencias de esta posición, que es quizá la más general de la doctrina, en PUGLIESE, *Le tasse*, cit., págs. 9 y ss. También ZANOBINI, op. cit., página 256, que parece elevar el criterio a diferenciador de la tasa con el precio privado. Las posiciones no son coincidentes en cuanto a la evaluación concreta de la carga que debe soportar el impuesto. Me faltan datos para calcular la carga que, según este criterio, debería financiar el impuesto en el costo de los servicios de transportes urbanos de Madrid, aunque a primera vista dados los elevados costes de establecimiento y amortización—rapidísima amortización del material móvil, particularmente de estos servicios) parece que no ha de ser muy inferior, y acaso superior, al importe del déficit de explotación con las tarifas actuales.

de contraprestación (20). En todo caso, el criterio dimana claramente de tales supuestos políticos.

El correctivo a la teoría de la tasa, decíamos, debe ser de concepto. Los servicios públicos, genuinamente tales, no están organizados para atender una suma más o menos extensa de utilidades individuales, sino en vista de finalidades sustancialmente colectivas. Sin necesidad de amplios desenvolvimientos de esta idea, nos bastará remitir a la simple experiencia diaria para comprender hasta qué punto los servicios públicos vertebran y condicionan, como verdaderas estructuras, a la sociedad de nuestro tiempo, lo que es por demás obvio respecto al servicio público que estamos estudiando, el servicio de los transportes urbanos. Ante este hecho capital pierde toda significación la razón ordinariamente aducida en pro de su tratamiento cuasi comercial, la de la voluntariedad de su uso. Aparte de que hay tasas por servicios forzosos (21), bien puede decirse que en todos los demás casos la libertad de usar o no el servicio es ilusoria, pues significa la libertad de renunciar a una parte fundamental de la vida social (22). Por lo demás, este argumento de la voluntariedad, que trata subrepticamente de deslizarse hacia la justificación de la tasa haciendo de la voluntad su mismo título (provocación del funcionamiento del servicio) e incluso la razón suprema de su justicia (accepta-

(20) Nos referimos a BASTIAT, *apud* C. RICA SALERNO, *Istituzioni di scienza delle finanze*, Turín, 1888, págs. 12 y ss. ADAM SMITH es, como es sabido, menos extremado, pero esto no obstante su defensa de las obras públicas a cargo del Estado la justifica financieramente en la posibilidad de una organización comercial de las mismas sobre la base de portazgos y peajes. *Loc. cit.*, lib. V, parte I. Sobre el principio de concurrencia como constitutivo de la sociedad liberal, vid. F. J. CONDE, *Sociología de la Sociología. La revolución*, en «Revista de Estudios Políticos», 65 (1952), en especial pág. 25, y mi artículo *Reflexiones sobre los estudios de Derecho*, en «Revista de Educación», 5 (1952), págs. 143 y ss.

(21) Art. 10 del Reglamento de Haciendas locales vigentes de 4 de agosto de 1952: «Cuando no se produjera a petición de los interesados la utilización de los servicios, únicamente podrán imponerse derechos y tasas por los que sean de la competencia municipal, etc.». La admisión teórica de estas llamadas tasas obligatorias o con obligación, que en tan grave aprieto colocan a la concepción clásica de la tasa, es conocida. Cfr. M. CHRÉTIEN, *Distinction de l'impôt et de la taxe*, en «Revue de Science et de Législation Financières», 1951, núm. 2, pág. 390.

(22) PUGLIESE, *op. cit.*, págs. 37 y 39. «No hace falta recurrir a la abstracción filosófica para reconocer que cuando existe un monopolio absoluto del Estado para la prestación de los servicios indispensables e insustituibles para el desarrollo de la vida económica de los particulares y en el goce de los derechos cívicos esenciales, la pretendida libertad de demandar el goce de tales servicios constituye una pura abstracción teórica». Jurídicamente, al no tratarse de un contrato, no es la voluntad, sino la ley, el título de la obligación de pagar la tasa. Vid. en el texto a continuación.

ción por el usuario a través del uso voluntario: *volenti non fit iniuria*) carece en absoluto de significación si se observa que el verdadero título de la tasa, en cuanto verdadera exacción pública, es la ley. Es la ley la que determina el nacimiento de la obligación de tasa, su extensión y todas sus posibles determinaciones jurídicas. El particular alcanza con su voluntad a provocar o no el hecho al cual la ley ha ligado la obligación de pagar tasa, eso es todo; pero es precisamente en la ley donde la tasa tiene su único título (23).

Sin exceder todavía del plano financiero, observemos que la concepción tradicional de la tasa atomiza también, además del servicio público, como hemos visto, el propio fenómeno de la tributación, que es siempre y por esencia un fenómeno global, macroscópico. En su pura formulación esa concepción de la tasa desvincula un sector de la exacción pública de los criterios generales, comparativos si se quiere, que son forzosos en todo fenómeno de reparto, como es en esencia el fenómeno financiero. Implica, ya en concreto, un tratamiento de los principios de justicia fiscal que está en contradicción muchas veces con lo generalmente aceptado al imponer, a través del principio de identidad o uniformidad de la tarifa, criterios de reparto fijo de las cargas, muchas veces mediante verdaderas cuotas de capitación sobre los usuarios, sin atención a su específica capacidad contributiva (24), lo que ocasiona por regla general una distribución regresiva de las cargas públicas, es decir, un desplazamiento de la carga fiscal de sostenimiento de los servicios públicos hacia los bajos niveles de renta de la población, tanto en cifras absolutas como relativas. Obsérvese la anomalía de sostener un dogma con estas consecuencias en el momento mismo en que es indiscutida ya la concepción «macroscópica», no ya de las finanzas, sino de la totalidad de la economía

(23) Además de los citados en nota 15, *supra*, vid. S. ROMANO, *Principi di Diritto amministrativo italiano*, 3.ª ed., Milano, 1912, pág. 353; A. D. GIANNINI, *La classificazione delle imposte nel diritto tributario*, en «*Studi dedicati a P. ZANZUCCHI*», Milano, 1927, pág. 335; idem *Il concetto giuridico di tassa*, cit.; Istituzioni, cit., págs. 43-4; PUGLIESE, *Le tasse*, cit., págs. 38 y ss.; etc.

(24) E. SELIGMAN, por ejemplo, afirma expresamente esta independencia de la tasa respecto a todo criterio de capacidad contributiva, *Essays in taxation*, 10 ed., New York, 1952, cap. IX. La posición está insita en la concepción tradicional de la tasa y constituye, a mi juicio, una verdadera reducción al absurdo de la misma en cuanto que implica el aislamiento riguroso de una exacción respecto a toda la política financiera. La tesis de MORSELLI, de una parafiscalidad sustantiva, a que nos hemos referido más atrás, sería el simple coronamiento teórico de este criterio. Vid. *infra* en el texto, y nota 29.

nacional y su manipulación en vista de criterios sociales colectivos (25). Si, por ejemplo, unas de las aplicaciones de esta concepción es la de una actuación directa sobre los consumos básicos, incluso, como luego veremos, bonificándolos directamente a costa de los contribuyentes de alta capacidad contributiva, no se comprende por qué ha de mantenerse con toda rigidez el aislamiento económico del consumo o utilización de los servicios públicos, como pretende aquella construcción.

3.—Todo esto nos conduce a lo que juzgamos verdadera naturaleza de la tasa fiscal. No existe, en cuanto a su fondo—precisamente porque ambos participan del género común que es la exacción—, diferencia con el impuesto. Ambas formas fiscales coinciden también en idénticos criterios de justicia. La diferencia empieza aquí: el impuesto es la exacción por excelencia, la de oportunidad común y general, en tanto que la tasa es una exacción singular, particular, ligada concretamente al uso por el público de ciertos servicios generales. Pero el abono de la tasa no es (como lo es el del impuesto y también el de la contribución especial o de mejora) financieramente necesario u obligatorio. La adopción de la obligación de pagar tasas con ocasión del uso de ciertos servicios públicos, atendiendo a necesidades consolidadas, está determinada, no por un criterio necesario de financiación de estos servicios, sino por criterios políticos, sociales y económicos que postulen concretamente, por sus propias razones sustantivas, una restricción, una limitación en el uso de dichos servicios que quieren así sustraerse al uso ilimitado de la colectividad. Lo que interesa resaltar es que el problema de financiación del servicio en cuestión queda aparte, remitido al sistema financiero general y no a una de sus partes necesariamente, como es la tasa. No es financiera, por consiguiente, como ha dicho la alta autoridad de Adolfo WAGNER, la razón determinante de que un determinado servicio se cubra total o parcialmente con tasas o con impuestos (26). La tasa atiende así, desde su

(25) La misma expresión de concepción «global», «macroscópica», «macroeconómica», como opuesta a la concepción «atomística» de la Economía clásica, es propuesta por J. M. KEYNES al comienzo de *The general Theory of Employment, Interest and Money*, y constituye la base ideal, como se sabe, de su construcción, hoy indiscutida.

(26) «El decidir cuándo debe proveerse a un determinado servicio mediante una tasa o mediante un impuesto no pertenece a la ciencia financiera, sino a la política, a la economía política y a la ciencia de la Administración social», A. WAGNER, *Finanzwissenschaft*, Leipzig, 1901, trad. it., en la «Biblioteca dell'Economista», pág. 142.

origen mismo, a la llamada «estrategia del servicio público» (TAWNEY) (27), al manejo de su distribución política. Es un puro desenvolvimiento del fecundo «principio del servicio público», de que el Derecho administrativo hace tan amplia aplicación. La tasa es, en conclusión, un instrumento político con vistas a la limitación o, en más amplia medida, a la ordenación del consumo de ciertos bienes y servicios públicos (28).

Ahora bien, determinando la tasa, en virtud de los criterios que sean, una exacción forzosa sobre la economía de los particulares, el principio general directivo de la justicia fiscal, el de la igualdad ante las cargas públicas, tiene aquí plena aplicación para imponer un límite superior—no inferior, pues este cuidado pertenece propiamente al impuesto, que es la exacción generalizadora, como hemos dicho—a la cuantía de la tasa. Aplicación, por una parte, para una consideración global o macrofinanciera de la distribución general del conjunto de cargas fiscales, pero aplicación también, más en concreto, para que en la propia consideración aislada de cada una de las tasas y de cada uno de los servicios sea necesario partir del criterio de la capacidad contributiva de los obligados al pago. La primera aplicación del criterio de justicia fiscal, que impone una consideración global de la carga financiera, debe conducir forzosamente a una determinada relación tasas-impuestos en la financiación del servicio de que se trate; si la autofinanciación mediante tasas puede ser una meta descable para los administradores por su mayor facilidad, por su flexibilidad y por consagrar la autonomía industrial y económica de cada uno de los servicios, la aplicación estricta de los criterios de justicia fiscal han de repudiar abiertamente el sistema cuando implica un desplazamiento íntegro de la carga tributaria hacia niveles de renta que deben ser los más protegidos por el sistema financiero, bien por su escasa capacidad contributiva, bien por resultar ya excesivamente gravados por las cargas generales, bien, posiblemente, por las dos razones a la vez. Es decir, que en el cálculo global de las tarifas con relación al costo del servicio de que se trate este principio directivo es absolutamente básico e impone rigurosamente un verdadero límite superior al importe de la tasa. Está

(27) Cfr. VILLAR PALASI, *Observaciones sobre el sistema fiscal español*, en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 5, 1951.

(28) Así, M. DORMSCHKE, *Der Gebührenbegriff*, Leipzig, 1928, págs. 32 y ss.; B. MOLL, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, Berlín, 1930, págs. 164 y ss. El concepto parece proceder de ROSCHER, *System der Finanzwissenschaft*, 5.ª ed., Stuttgart, 1901. Parece acogerlo también PUCHESE, *Le tasse*, cit., págs. 35 y ss.

en segundo lugar la aplicación analítica del criterio de la capacidad contributiva de los usuarios de los distintos servicios, que juega sobre todo en el orden de la modulación tarifaria en que las tasas se concretan. Esto lleva, desde la graduación de las tarifas en favor de los usuarios de escasa capacidad contributiva, hasta la posibilidad de exención total en los casos límites, pues en definitiva el orden de los servicios públicos se erige y se sostiene en beneficio de toda la colectividad, sin que sea admisible el rigor de un criterio censitario más o menos confesado en la distribución de los servicios que excluya íntegramente de la posibilidad de los mismos a quienes no posean situaciones elevadas de renta (29).

No sería preciso, en conclusión, acudir a los principios generales que dominan hoy las finanzas públicas imponiendo su dirección extrafiscal (de la Hacienda *productivística* a la Hacienda *redistributiva*, en la fórmula consagrada) (30), para fundamentar la oportunidad de un manejo político de las tasas, ya que precisamente en tal manejo tienen las tasas, como hemos visto, su propia razón de existencia. Así, pues, en lugar del principio neutral de la *tarifa suficiente* y de su correlato de la *tarifa móvil*, que al comienzo se nos imponía con su prestigio técnico, nuestra pesquisa nos conduce a un principio radicalmente distinto, el de la *tarifa dirigida*, el de la tarifa políticamente ordenada y concebida. En virtud de esta idea se oscurece lo que la tasa tiene de instrumento de financiación del servicio para pasar a primer término lo que tiene propiamente de relación con el público, es decir, su efectividad social última. Se trata, como

(29) Es esta consideración la que impone un orden de servicios benéficos y gratuitos paralelamente a los servicios onerosos. La bonificación y aun la exención total («beneficio de pobreza», «pasos de gracia», «matriculas gratuitas», etc.) son bien conocidos en los servicios públicos tradicionales, aunque en los de factura moderna se note lastimosamente, en virtud de la concepción rigurosa de la tasa como precio, un olvido de estas soluciones necesarias. Sobre la relación capacidad tributaria tasa, vid, especialmente B. MOLL, *Lehrbuch*, cit., pág. 166; PUGLIESE, *La tasse*, cit., páginas 43-44 y 198 y ss.; F. MEISEL, *Gebühren und allgemeine Steuerlehre*, en el *Handbuch der Finanzwissenschaft*, I, 1926, pág. 411.

(30) Vid. la exposición de conjunto plenamente válida, aunque ya insuficiente por prekeynesiana, de M. PUGLIESE, *La finanza e i suoi compiti extrafiscali negli stati moderni*, Padova, 1932. El keynesismo (a la par que la escuela sueca) ha acentuado aún más, como es sabido, esta finalidad extrafiscal de las finanzas en su totalidad al hacer de ellas la palanca sobre «los puntos muertos» del ciclo. Vid. sobre esto la exposición de conjunto de U. K. HICKS, *Public finance*, trad. esp., Madrid, 1950; E. FUENTES QUINTANA, *Perspectivas fiscales de la socialización de la inversión*, en *REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, núm. 3, 1950, págs. 121 y ss., con amplia bibliografía. Un resumen de este criterio con gran vigor polémico, el de VILLAR PALAS, *Observaciones sobre el sistema fiscal*, cit.

se observa, de un verdadero «giro copernicano» en la teoría. En una fórmula simple se diría simplemente que la distribución individual de los servicios públicos debe ser presidida en virtud de criterios políticos y no de criterios económicos (abono previo del costo íntegro de la utilización), fórmula obvia, hasta elemental, pero sin embargo concienzudamente olvidada por la doctrina clásica de la tasa con su idea de la necesidad financiera de la tarifa suficiente. La vieja Hacienda clásica, que ha sido en general trastornada casi en sus cimientos, ha encontrado también aquí una excepción de singular y permanente validez.

4.—Aunque débilmente, la legislación municipal autoriza (resolviendo a favor de la tesis una antinomia interna de la Ley vigente) nuestra intención de aplicar toda la construcción anterior al problema de los transportes urbanos madrileños. El Estatuto de 1924 formuló en realidad, al afrontar por vez primera el tema, el dogma entonces vigente de la tarifa suficiente (31), pero es característico de la altura que preside toda su concepción que acierta insólitamente a sentar las bases sobre las que más adelante ha de establecerse toda la concepción tributaria y política de la tarifa. Así, prevé, por una parte, el descargo de la tarifa del capital de primer establecimiento, y del de ampliación en su caso, aunque sin obtener toda la consecuencia que impone o permite imponer el tratamiento parvo de las amortizaciones industriales (32). Formula, en segundo lugar, el principio de determinación de las tarifas por la capacidad económica de los usuarios, previendo una compensación de las bonificaciones con «el exceso de gravamen de las clases económicamente más capaces» (art. 373), aunque refiriéndose sólo a la discriminación tarifaria de cada servicio y sin extender ilógicamente el criterio al conjunto del sistema fiscal, es decir, aceptando la compensación de las bonificaciones mediante los impuestos generales (he aquí una consecuencia del aislamiento estricto que la tesis clásica de la tasa impone a ésta entre todos los recursos financieros). Finalmente, el artículo 361 consagra una fórmu-

(31) Arts. 175, 2.º; 370, 371. El criterio es sostenido hasta el punto de imponer en caso de déficit el cese del servicio: arts. 175, 3.º, y 176. A la vez el art. 370 prohíbe formalmente la obtención de beneficios. La suficiencia de la tarifa se hace así estricta, hacia abajo y hacia arriba.

(32) Art. 175, 1.º; en el caso de financiación del establecimiento por el presupuesto extraordinario nutrido por empréstitos, el art. 371 puntualiza que la amortización financiera de estas deudas no se comprenderá entre los gastos del servicio que debe cubrir la tarifa.

la feliz respecto a la naturaleza general de la tasa, que ha de reiterarse en las posteriores regulaciones, expresando que quedan fuera de la misma «las prestaciones por concepto de precio o retribución de bienes o servicios municipales cuando la acción para exigirlos emane de un derecho de carácter civil, aunque la adquisición de aquellos bienes o la utilización de dichos servicios sean obligatorios para los interesados». En resumen, se encuentra en la doctrina del Estatuto un germen positivo de la tesis que sostenemos, y que es hoy en cierto modo general, aunque más o menos expresa, lo cual, dada la fecha de promulgación de ese texto legal, es un mérito más contabilizable en su memorable haber.

La Ley de 1935, en lugar de desarrollar íntegramente tales principios, implica, por el contrario, un paso atrás al formular únicamente el criterio de la tarifa suficiente, si bien excluye su límite superior al aceptar como norma la posibilidad de que la tarifa resulte un medio ordinario de obtener ingresos municipales en concepto de beneficios de explotación (art. 142); la admisión ordinaria de esta consecuencia, simplemente limitada por una abstracta prescripción de prudencia («será lícita la obtención de módicos beneficios»), no está compensada luego con la previsión de la solución contraria, con lo que se señala claramente una tendencia. La vigencia del libro II del Estatuto, en el cual están algunos de los preceptos que hemos examinado más atrás, no alcanza a compensar esta directiva general.

La Ley vigente del Régimen Local de 1950 no significa tampoco un adelanto sobre los principios del Estatuto y ni siquiera sobre la Ley de 1935, antes al contrario. Ha insistido en levantar el límite que prohibía en el Estatuto la obtención de beneficios y circunscribía la tarifa a la suficiencia estricta de los costos, borrando incluso aquella ponderación de prudencia que aconsejaba la Ley de 1935; es hoy lícita, por consecuencia, la obtención de beneficios en cualquier cuantía, «módicos» o no (art. 432), es decir, más concretamente, y para el caso que nos interesa, imponer verdaderos impuestos indirectos sobre el uso de los servicios públicos. Pero, sobre todo, parece expresa, y esto es lo más grave, la intención de excluir de la consideración de exacciones públicas, y más concretamente de la de tasas, los «rendimientos de servicios y explotaciones municipales», que se integran así entre los ingresos de economía priva-

da (arts. 429, 432, 435, en relación con el art. 440) (33), calificándose, por tanto, la tarifa de precio privado, lo que explica aquella generosidad. Esto no obstante, la Ley vigente aún ha previsto específicamente dos formas de insuficiencia de la tarifa con relación al costo del servicio: la de descargo del costo de establecimiento, que puede financiarse por el presupuesto ordinario (nada dice de la amortización, pero por lo dicho más atrás nos inclinamos a aceptar la licitud de su inclusión en este régimen), y la de subvención a pérdida, aunque esto último en forma indirecta, sin hacerse claramente cuestión del sistema (art. 174, núms. 1 y 4;

(33) La confusión de los precisos y delicados límites de esta materia está presente en los artículos de la Ley. Los artículos 429 y 432 sitúan entre los ingresos privados los «rendimientos de servicios y explotaciones municipales», y más concretamente el último «de la explotación por cualquiera de los sistemas establecidos en la Ley, de todos los servicios de la competencia municipal». El art. 434 considera, sin embargo, como exacciones los «derechos y tasas por aprovechamientos especiales o por la prestación de servicios»; el art. 435 especifica el concepto aún más: «por prestación de servicios públicos municipales». La contradicción es flagrante, pues, como se comprende, no hay diferencia posible entre uno y otro concepto: los servicios públicos municipales son sin duda «servicios de la competencia municipal», a que se refiere el art. 432, para considerar sus ingresos como privados. Parece, sin embargo, que la verdadera diferencia ha querido determinarla la Ley por un dato accesorio que está enturbiando siempre, como hemos visto más atrás brevemente, el problema de la naturaleza de la tasa, el dato de la autonomía financiera del servicio; cuando esta autonomía existe, y adopta sobre todo la forma de empresa, mercantil o no, estaríamos en presencia de un ingreso privado de tal empresa; cuando, por el contrario, el servicio se presta a través de la organización municipal general mediante gestión directa, estaríamos en presencia de una tasa fiscal (argumento, art. 440). Esta diferencia está más en la mente que en la letra de la Ley, pues el art. 432 admite que los ingresos privados puedan provenir de servicios explotados «por cualquiera de los sistemas establecidos en la Ley»; en estos términos, el problema de distinguir las dos categorías que la Ley señala sería un problema irresoluble. Pero obsérvese que en el art. 432 habla no de «ingresos» de los servicios, sino de *beneficios*, es decir, que supone específicamente una contabilidad empresarial, con compensación de ingresos y de gastos, es decir, una hacienda especial; se está, pues, refiriendo a los «servicios de naturaleza mercantil o industrial», a que se refiere el art. 173 de la Ley, organizados automáticamente y con hacienda especial (art. 174). Ya hemos dicho, y aquí lo verificamos prácticamente, que es absurdo determinar la naturaleza pública o privada del ingreso por el modo de gestión del servicio, y no por la naturaleza del servicio mismo (pues no todo servicio municipal es sin más «servicio público»); esto es evidente para insistir en ello demasiado. Se observa, sin embargo, que el Reglamento de Haciendas locales de 4 de agosto de 1952 ha querido en cierto modo alterar esta conclusión introduciendo una diferencia nueva: los ingresos de los servicios prestados por los Municipios «con carácter de monopolio» serían verdaderos ingresos públicos, según su art. 8.º, tasas concretamente. Este criterio es muy superior al de la Ley, aunque es sólo necesario, pero no suficiente, para la calificación de un verdadero servicio público (*supra* nota 15 de la primera parte del trabajo —verla en págs. 79-80 del núm. 10 de esta REVISTA—, y ZANOBINI, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, Milano, 1920, en el *Trattato de ORLANDO*, vol. II, parte 3.ª), pues no todos los monopolios son servicios públicos (art. 166).

art. 175, 2). Las fórmulas legales de protección de los bajos niveles de renta, que pueden llegar a la exención total de la obligación de abonar tasas (arts. 438 y 442) no parecen alcanzar al régimen de tarifas de los servicios públicos, supuesta su cualificación legal de precios privados y no de tasas propiamente tales, como hemos visto. Sólo conviniendo en que es localizable una antinomia legal entre los arts. 429 y 432 de la Ley, que califican a las tarifas de precios privados, y los arts. 434 y 435, que permitirían calificarlas de tasas fiscales, podríamos postular abiertamente la aplicación de esos criterios de modulación tarifaria tan progresivamente formulados en el caso específico de las tasas, sobre la base de resolver tal antinomia a favor del último de sus términos, en virtud de todas las razones sustanciales que más atrás hemos expuesto sobre la verdadera naturaleza de la tarifa de transporte. Aunque en la *mens legislatoris* no ha existido con probabilidad esa antinomia, que en todo caso se resolvería para ella en el sentido contrario al que proponemos (vid. *supra* nota 33), es lo cierto que los términos literales de la ley permiten claramente sostenerla, y en ella está paradójicamente, como ya hemos dicho, la única posibilidad de una interpretación satisfactoria de sus preceptos.

II

EL PRINCIPIO DE LA TARIFA DIRIGIDA Y LA TARIFA DE LOS TRANSPORTES URBANOS

1.—La concepción de la tarifa dirigida admite *a priori* la posibilidad de todas las soluciones en cuanto a la fijación de la extensión concreta de la tarifa de cada servicio. La relación tarifa-ordenación del consumo o uso del servicio, que es la capital, puede imponer en cada caso precisiones diversas, derivadas ordinariamente de una consideración que tome en cuenta la masa de posibles usuarios, su capacidad económica, la limitación que a tal masa de consumidores han de imponer los propios límites del servicio a prestar, y los criterios de esta limitación, la elasticidad de oferta y de demanda, los costes comparativos de bienes en el mercado de posible función supletoria, etc. Lo que interesa subrayar especialmente, como ya se ha dicho, es que la cuestión del costo o financiación del

servicio debe quedar, en buena técnica, al margen, remitiéndola íntegramente a la totalidad del sistema financiero y no necesariamente a la parte aislada del mismo que es precisamente la tasa. Sobre éste criterio está luego superpuesto, para determinar un posible límite máximo a la tarifa, la consideración global y analítica del reparto de la carga fiscal con relación a los usuarios del servicio, presuntos obligados al pago de la tasa. La concreción definitiva en cifras de estas fórmulas, sin embargo, no atañe estrictamente al jurista, que es quien ahora habla. Si, no obstante, entran en su campo los criterios valorativos de este direccionismo y sus posibles límites, y las fórmulas técnicas que ante el derecho deben buscar las respectivas soluciones finales.

2.—Es por eso por lo que no tengo inconveniente en pronunciarme tajantemente en contra de una posible aplicación del criterio de la tarifa suficiente, y su correlato indeclinable, en estos tiempos de inestabilidad monetaria, de la tarifa móvil, a los transportes urbanos de Madrid. Y esto por razones tanto generales como particulares. Generales, porque la solución implicaría echar íntegramente la carga del establecimiento, explotación y sostenimiento de un servicio público de un interés general tan notorio para la ciudad en su conjunto sobre una sola y única clase social, exclusivamente, que es, sin embargo, la de más baja capacidad tributaria. En efecto, los altos niveles rentísticos, precisamente por serlo, escapan a la necesidad de utilizar los servicios públicos del transporte urbano a través de la autofinanciación de servicios propios. Sólo la clase media y la clase obrera son usuarias en nuestras ciudades de los transportes colectivos. Aunque el uso fuese general y no limitado a una clase, el uniformismo de la tarifa implicaría ya de suyo un recargamiento contra las clases menos dotadas, por su prevalencia en términos absolutos como relativos. No siendo general este uso del servicio, como no lo es en Madrid, no es preciso acudir a cálculos: es la totalidad íntegra de la carga del servicio lo que esa fórmula de la tarifa suficiente pretende imponer a las clases de menor e ínfima capacidad tributaria. Tampoco valdría el argumento de que estas clases no contribuyen al sostenimiento de los demás servicios de interés general, que serían, por el contrario, sostenidos con cargo a las capacidades tributarias superiores. No valdría, en primer lugar, porque si comparamos en Madrid los costos brutos del servicio de transportes urbanos con la totalidad de los

gastos (brutos) del presupuesto municipal, veríamos que en realidad aquellos constituyen una cifra tan elevada que no podría ser una cuota válida para la distribución justa con cargo a las clases afectadas del conjunto global de gastos municipales que supone la suma de aquellas dos cifras. Pero también, y sobre todo porque el posible argumento quiebra por su base si se observa que la afirmación de que parte dista mucho de cumplirse en la Hacienda municipal de Madrid, como en general en la de todos nuestros Municipios urbanos, edificada sobre la imposición indirecta y sobre el consumo, como luego veremos y es notorio, lo que quiere decir sobre la carga fiscal preponderante de las mismas clases que habrían de pechar con la carga especial del servicio de los transportes urbanos.

Las razones particulares que militan también en contra de la tarifa suficiente y móvil parten del estado de congelación virtual de sueldos y salarios, teniendo en cuenta que sueldos y salarios constituyen el soporte económico dominante en las clases usuarias de los servicios de transporte urbano. En estas condiciones, la fórmula de la tarifa móvil implica desplazar íntegra y directamente, sin necesidad de repercusiones intermedias, que podrían velar el hecho ante ciertas conciencias, toda la consecuencia de la devaluación monetaria sobre los niveles de renta inferiores de la población, reduciendo aún más su renta real y acentuando con ello, no ya no corrigiendo, las diferencias sociales económicas. Dada la importante influencia que en el parámetro de las economías familiares modestas tiene el coste del transporte urbano, me atrevo a decir que sólo en función de una escala móvil de sueldos y salarios, fórmula que en España no se ha intentado todavía, podía aceptarse la pertinencia de la famosa tarifa móvil en cuanto a los transportes urbanos madrileños, que en otras circunstancias, que son las de hoy, sería, a mi juicio, un verdadero dislate.

3.—Las dos fórmulas de tarifas posibles, excluida la suficiente y móvil, son la de *tarifa castigada* y la de *tarifa bonificada*. El direccionismo insito en la *tarifa castigada*, es decir, una tarifa cuyo montante excede del mismo precio de costo del servicio, es el de buscar una restricción extraordinaria del consumo, o de ciertos consumos. En el servicio de los transportes esta tarifa castigada se está tratando de implantar en nuestra patria con éxito dudoso, y a mi juicio decididamente nega-

tivo, en la llamada coordinación de los transportes terrestres y como medida de protección del ferrocarril (34). En el ámbito de los transportes urbanos esta fórmula de la tarifa castigada no parece que pueda tener una aplicación especial por todo lo dicho anteriormente, salvo únicamente en el sentido limitado a que haremos alusión a continuación, cuando hablemos de la bonificación interna o discriminatoria de las tarifas. Es decir, más que un castigo a determinadas zonas o usos, se trata en rigor de un reparto interno de la carga del servicio, bonificando los costos realizados por otras u otros.

Más importancia tiene para nosotros la *tarifa bonificada*. Los dos criterios básicos que hemos establecido más atrás para la determinación de las tasas juegan en el caso que nos ocupa a favor de esta fórmula. En primer lugar, el criterio de la ordenación del uso del servicio. Sólo mediante la bonificación de las tarifas con relación al costo del servicio, dados, por una parte, el volumen de este costo, y de otra, la capacidad económica de los que necesitan imprescindiblemente de su utilización, puede cumplir el servicio público de los transportes madrileños la función estricta que justifica su simple establecimiento y mantenimiento. No es, por tanto, un principio abstracto de protección a los bajos niveles económicos de la población el que en este caso impone la bonificación de las tarifas, sino, muy particularmente, el mismo principio del servicio público, que dirige a éste inexorablemente al cumplimiento de su función pública efectiva. Piénsese, en el caso de los transportes madrileños, el resultado de unos servicios sólo asequibles a niveles medios y superiores de renta: ello implicaría, indudablemente, una desorganización ingente de nuestra vida urbana, afectada en su mismo centro nervioso. Afir.no, por consiguiente, que las tarifas de transporte bonificadas, al nivel de las bajas capacidades de renta, constituyen una verdadera condición esencial para la inserción de la mayor parte de la población madrileña en la organización social colectiva, lo que, naturalmente, quiere decir que es una condición para la vida misma de nuestra ciudad. En segundo lugar, esta solución de la tarifa bonificada está impuesta por aplicación del segundo criterio que proponíamos como

(34) Ley de 27 de diciembre de 1947 y Reglamento de 15 de diciembre de 1949. El sobrecoste del servicio se busca mediante la adición del llamado «canon de coincidencia», que grava a las empresas de transporte por carretera concurrentes con el ferrocarril y a beneficio de éste. Sobre su cálculo, vid. Ordenes de 3 de julio de 1951 y de 3 de junio de 1952.

límite al posible montante de la tarifa, el criterio del reparto de las cargas públicas y de la capacidad contributiva. Este criterio lo hemos desenvuelto más atrás negativamente, al criticar la fórmula de la tarifa suficiente, y nos basta ahora con darle la vuelta. Pero aún puede precisarse más. Con la fórmula de la tarifa bonificada se produce un déficit en la financiación del servicio, que el criterio de la tarifa suficiente trataría de cubrir imponiendo una exacción sobre rentas no libres de los usuarios, sobre rentas que son aplicadas casi íntegramente al fin del sostenimiento personal y familiar, es decir, sobre rentas que en ningún caso son índices de capacidad contributiva. La alternativa que propone la bonificación tarifaria es la de cubrir ese déficit mediante exacciones impuestas sobre verdaderas rentas libres, quiere decirse sobre niveles de capacidad tributaria indiscutible. La disyuntiva no parece ofrecer duda, si no olvidamos, sobre todo, que la tarifa es una verdadera exacción pública, cuyo título es la ley, y no la voluntad de los usuarios, y que, en definitiva, la tarifa suficiente desplaza por imperio, exactamente con el mismo imperio que significa el impuesto, la carga al contribuyente menos dotado.

La bonificación, a su vez, puede ser una bonificación propiamente *interna* de la tarifa, o mediante discriminación en su aplicación, es decir, una bonificación que afecta a determinadas utilidades, a determinados trayectos, o a determinados usuarios, y que es compensada con el recargo realizado sobre el resto de los servicios. Puede tratarse, en otro caso, de una bonificación *general* del conjunto del servicio público, es decir, una bonificación de la totalidad de la colectividad de los usuarios que se realiza mediante el instrumento de la subvención. La bonificación interna de la tarifa tiene, en el caso de los transportes urbanos, una aplicación bien conocida: determinados barrios residenciales que son descargados de sufragar la totalidad del costo del servicio, recargando, por el contrario, los trayectos utilizados por usuarios de más capacidad, etc. Hay en la discriminación tarifaria de los transportes urbanos, no sólo estrictos motivos sociales, sino también un direccionismo urbanístico de *zoning*, etc., que es muy peculiar y al que sólo podemos ahora aludir. Una de estas fórmulas de bonificación discriminatoria es simplemente la de la tarifa única, que bonifica internamente a los trayectos más largos a costa de los trayectos más cortos, y que por sí misma suele realizar efectivamente una redistribución bas-

tante justa. La bonificación, en fin, mediante billete obrero reducido, que es también común en los transportes de Madrid. Esta fórmula de bonificación interna, de reparto distinto del costo del servicio interiormente, dentro de la masa de usuarios, no suscita sino, en realidad, más que problemas técnicos de aplicación, y vamos, por tanto, a pasarla por alto (35).

4.—La tarifa bonificada con bonificación general, es decir, que en su conjunto produce déficit en la explotación del servicio, está conectada al tema de la *subvención*. Si la anterior es una bonificación tarifaria por discriminación, ésta es una bonificación por subvención, una bonificación mediante rendimientos externos a los obtenidos por el propio servicio. Este tema de la subvención constituye en realidad, si puede hablarse de este modo, uno de los temas de nuestro tiempo para la Administración contemporánea (36). La subvención fué clásicamente concebida como un medio técnico de fomento. Se subvencionaban determinadas actividades beneficiosas al interés general, en el amplio sentido del término, que realizaban los particulares, y como un estímulo a las mismas (37). Actualmente, sin embargo, la subvención ha pasado a ser

(35) Vid., por ejemplo, un tratamiento de esta materia en G. PIVATO, *Le imprese di servizi pubblici*, Milano, 1939, págs. 541 y ss., y allí citados, donde se estudia el paso del principio tarifario de «paridad de tratamiento» a la modulación concreta de tarifas múltiples. Me interesa hacer constar que los tratamientos ordinarios de esta materia, que es clásica en la técnica de tarifas, suelen determinarse en buena medida por una finalidad de absorción integral de las demandas marginales con relación a una tarifa única, según un criterio, por consiguiente, del óptimo monopolístico; de ahí las fórmulas de regresividad en las tarifas y de estímulo en general del consumo, mediante tarifas diferenciales, así como el recargo de consumos que revelan una demanda más capaz. Ahora bien, en el texto se consideran únicamente razones sociales y urbanísticas y excepcionalmente técnicas; es decir, razones de servicio público como motivos determinantes de la discriminación tarifaria. Otros motivos no son aceptables en cuanto al servicio público de los transportes urbanos.

(36) La subvención ha sido propuesta como tema principal por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas para la reunión del presente año, que ha de tener lugar el mes de septiembre en Estambul, y es seguro que ha de permanecer en el orden del día durante algún Congreso más, dada la práctica de trabajo de esta organización. Vid. también sobre el tema, y como preparación para este Congreso, el número monográfico de la «Revue Internationale des Sciences Administratives» de marzo de 1952. La bibliografía, por lo demás, no es extensa por parte de los administrativistas. Vid. J. BOULOIS, *Essai sur la politique des subventions administratives*, Paris, 1951. Si lo es, por parte de economistas, en cuanto medida de política económica. También en aspectos particulares de la institución, como el «grands-and-aids system» en cuanto a la financiación de servicios locales en Inglaterra, o de servicios de los Estados en Norteamérica, etc., lo que aquí no tiene interés.

(37) Cfr. L. JOBDANA DE POZAS, *Ensayo de una teoría del fomento en el Dere-*

algo más, un instrumento capital en la obra de conformación social en que la Administración de nuestro tiempo está rigurosamente comprometida, y concretamente, un modo de dirección económica de una eficacia extraordinaria en orden a la distribución de rentas.

En este sentido, la subvención es una técnica más de «totalización» dentro de la dirección macroeconómica a que más atrás aludíamos. En efecto, en lugar de respetarse, por ejemplo, el juego aislado de cada producto en orden a la determinación de precios, la política económica contemporánea afirma la oportunidad de una consideración global de todo el sistema de precios. Ello lleva muchas veces, cuando otros medios no son eficaces o no son oportunos, a la subvención de ciertos órdenes de producción con objeto de evitar el derrumbamiento de los precios en el mercado (*prices support*) (38), y otras veces, inversamente, a la bonificación de ciertos niveles de consumo, subvencionando los precios de productos básicos. La subvención en este orden general de la política de precios es uno más entre los llamados «gastos de transferencia» dentro de la moderna actividad financiera, es decir, gastos que no son propiamente tales en el orden de la contabilidad social, sino una medida directamente redistributiva, consistente en que «el Gobierno separa parte de los ingresos de los contribuyentes y los transfiere a los pensionados» o subvencionados (39).

En el orden de la financiación de los servicios públicos, se comprende que el sistema de la subvención se haya impuesto de un modo general. La «totalización», la consideración «macroscópica» o global del sistema, es en realidad, según dijimos ya, la esencia misma de la téc-

cho administrativo, en «Revista de Estudios Políticos», núm. 48, 1949, págs. 41 y ss., en especial pág. 53.

(38) Vid. M. ALONSO OLEA, *Control y fomento de la Agricultura en los EE. UU.: el sostenimiento de precios de productos agrícolas*, en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 5, 1951, págs. 325 y ss. El sistema está siendo aplicado en nuestra agricultura desde 1951.

(39) J. R. HICKS y A. G. HART, *Estructura de la Economía*, trad. esp., México, 1950, págs. 173-4. La bibliografía sobre estos gastos sociales o de transferencia, comenzando por los de seguridad social, es, como se comprende, extensísima. Así como la subvención de protección a órdenes generales de producción sí ha tenido una aplicación en nuestro Derecho, la subvención de productos básicos en beneficio directo del consumo es aún una medida inédita entre nosotros, salvo en el caso de los servicios públicos. Un acercamiento al sistema fué en su tiempo la diferenciación de precios entre las distintas categorías de cartillas de abastecimiento; pero se trataba, dentro de la terminología convenida, de una bonificación por discriminación y no por subvención.

nica financiera en cuanto técnica de reparto general. El cálculo de las tarifas con rendimiento deficitario para el sostenimiento del respectivo servicio no debe conducir a la ruina económica de este servicio, sino, por el contrario, a una protección económica directa, si bien con cargo a otra fuente fiscal: el impuesto. La necesidad de esta protección es bien clara si observamos que es precisamente la propia consideración de la función del servicio la que impone, como hemos visto, la bonificación tarifaria. Recuérdese cómo, en definitiva, el problema de financiación del servicio era independizado del problema del cálculo de las tarifas remitiéndolo al sistema financiero general. Esta remisión, en cuanto las tarifas hayan resultado insuficientes para la cobertura de los costos, se actualiza ahora a través del sistema de la subvención. La subvención con fondos generales en beneficio de servicios autónomos (40) o de concesiones (41), ha dado lugar al famoso sistema de los precios políticos, ligado en nuestra patria al nombre de su más preclaro expo-

(40) Cuando el servicio no está organizado en régimen de autonomía financiera no puede hablarse formalmente de subvención, dada la indiferenciación de fondo que el sistema de gastos presupuestarios representa: todos los costos del servicio son financiados con fondos generales. Así, por ejemplo, en el servicio de correos. Internamente, sin embargo, contabilizando total de gastos y total de rendimientos por tasas, es posible determinar si existe o no protección a estas tasas con relación al costo del servicio, y el reparto fiscal, por consiguiente, de la carga oportuna. Me interesa decir que servicio público utilizado mediante tasas, y servicio público con autonomía financiera, no son conceptos correspondientes, como en cierto modo resultaba de la concepción clásica. La posibilidad de que vayan separados ambos ilustra especialmente nuestra tesis de una independencia de naturaleza entre los dos problemas de la tasa y su extensión concreta, por una parte, y la financiación del servicio de que se trata, por otra.

(41) La concepción liberal de la tasa, según lo dicho más atrás, y la idea del mismo signo de la subsidiaridad de la acción del Estado, especialmente en cuanto a explotaciones empresariales o industriales, confluyeron en el instituto clásico de la concesión, dentro del cual impera el sistema de la tarifa suficiente. La imposición de tarifas deficitarias o de precios políticos en la concesión mediante el sistema de «garantía de interés» o el de subvención alzada presenta por eso una marcada excepcionalidad. Debemos decir que a esta consideración excepcional del sistema, en un momento en que se ha impuesto en rigor su normalidad, debe la concesión uno de los motivos determinantes de su crisis actual. Ejemplo máximo en nuestro derecho de subvención a una concesión que se explota en régimen ordinario de precios políticos, es el de los servicios regulares de comunicaciones marítimas de soberanía, con objeto de evitar un aislamiento político y económico de las dependencias extrametropolitanas; Decreto de 22 de febrero de 1952. Además, las «garantías de interés» reguladas en la legislación de ferrocarriles secundarios y estratégicos y las que se prevén en la legislación de transportes por carretera, más atrás citada. Sobre la naturaleza financiera de subvención de estas garantías de interés en las concesiones, vid. especialmente G. JEZE, *Traité de science des finances*, Paris, ed. 1909, pág. 442. Positivamente la naturaleza de subvención de estas garantías resulta no sólo de su le-

sitor: EINAUDI (42). El sistema presenta la misma intención redistributiva que las subvenciones económicas: a través del impuesto participan en la carga del servicio los más altos niveles de la capacidad tributaria, en beneficio de los usuarios que ven descargada la tarifa en la misma proporción. Con ello la acción social conformadora del servicio público se destaca enérgicamente a primer plano.

Es esta fórmula de tarifa bonificada mediante subvención presupuestaria, o en otra perspectiva, de tarifa a precios políticos, la de indeclinable aplicación actualmente en los servicios de transportes urbanos de Madrid, ante la imposibilidad de compensar internamente las bonificaciones necesarias mediante recargos sobre las utilizaciones o los usuarios del mismo servicio que revelan una capacidad económica elevada. Concurren a favor de esta conclusión todos los razonamientos en que largamente nos hemos detenido más atrás, incluso señalando criterios bien concretos. No insistiremos, por tanto, en el tema. Unicamente, y para concluir, consideraremos dos cuestiones que plantea la aplicación de la subvención al problema que nos ocupa: uno, el de la técnica de realización de la subvención; otro, finalmente, el del problema fiscal del origen de la subvención misma.

5.—En el manejo del instrumento de la subvención podría señalarse claramente un defecto de técnica por parte de nuestra Administración.

gislación especial y aun de la fórmula quizá excesivamente general que contiene el artículo 74, § 2.º de la Ley general de Obras Públicas de 13 de abril de 1877, sino específicamente de la propia legislación financiera; en efecto, la regla 1.ª del apartado a) de la Disposición 5.ª de la Tarifa 3.ª de la Contribución de Utilidades habla concretamente de «subvenciones del Estado o de las Corporaciones administrativas que tengan carácter de garantías de interés».

(42) L. EINAUDI, *Principios...*, cit., págs. 73 y ss. La teoría, sin embargo, es formulada por primera vez por M. PANTALEONI, *Considerazione sulla proprietà di un sistema di prezzi politici*, en «Giornale degli Economisti», 1911, págs. 9 y ss. Vid. también, con amplias referencias al problema político y financiero del socialismo estatal y las empresas públicas, en PUGLIESE, *La finanza*, cit., págs. 241 y ss. Sobre la aplicación del sistema a las tarifas ferroviarias, vid. especialmente F. FLORA, *La politica delle tariffe ferroviarie*, Catania, 1917. Idem a las tarifas del transporte urbano, en el sentido mismo del texto, M. PUGLIESE, *La politica finanziaria ed edilizia del Comune e del Land di Vienna*, en «Studi nelle Scienze Politiche e Sociali», de la Universidad de Pavia, 1932, y también D. DANNEBERG, *Das neue Wien*, Wien, 1930, págs. 73 y ss. Estas dos últimas obras se refieren a la famosa experiencia de política municipal vienesa en el período de entre guerras. La aplicación del sistema de precios políticos a los transportes urbanos puede hoy afirmarse dominante en el mundo, y ésta ha sido en definitiva una de las causas determinantes de la crisis del sistema de la concesión en la materia, que puede afirmarse que es hoy total. (Cfr. nota anterior).

Es conocido el hecho de que, pese a las declaraciones más o menos solemnes a favor de una tarifa suficiente, nuestros transportes colectivos de más sensible influencia social, es decir, los ferrocarriles y los transportes urbanos, se prestan a tarifa deficitaria, a precios políticos. Algo va mal, por consiguiente, o la ley o los hechos. Nuestro juicio está dado: es la ley aquí lo reprobable. Ahora bien, la antinomia da lugar, en primer lugar, a la conciencia patológica de la solución que de hecho se ha impuesto, como más atrás hacíamos alusión. Todos los altos fines económicos y políticos que la fórmula cumple son oscurecidos así ante la idea de que, por de pronto, la fórmula es indebida. Pero, en segundo lugar, esta posición del problema determina también que la subvención con la que se compensan los déficits, no sea planeada racional y políticamente, sino que se limite a enjugar los saldos negativos en la explotación de los respectivos servicios, como simple solución fáctica y de urgencia que atiende a salvar a última hora el derrumbamiento del servicio. Esta concepción de la subvención, como un papel secante que absorbe siempre y necesariamente cualesquiera déficits que la explotación produzca, determina, además de las consecuencias generales derivadas de una ausencia de política, un verdadero estímulo a la mala administración de los servicios. Por el contrario, la subvención debe planearse en inmediata conexión con la tarifa, y en principio con la misma predeterminación con que ésta es fijada. Es decir, no debe verse en la subvención una razón práctica de último orden, que se limite a absorber *a posteriori* los déficits producidos, sino, por el contrario, un complemento teórico *a priori* calculado según el grado de insuficiencia de la tarifa. De este modo es posible atender totalmente a los fines políticos que la subvención pretende, y calcularla según criterios generales que partan de la distribución global de la carga del servicio entre los distintos niveles de renta. Lo determinante ha de ser el límite extremo a que la tarifa puede llegar, según lo dicho más atrás. Puede también decidirse—siempre que no se exceda de ese límite de la tarifa, que insistimos que ha de calcularse sustantivamente y no por relación al dato externo de la financiación del servicio—que la subvención pague con una parte determinada del costo del servicio, atribuyendo el resto a la tarifa; por ejemplo, con el establecimiento y la amortización. En todo caso, el sistema, además de poner en primer plano los fines directos de la subvención y apartar de ella esa suerte de fatalismo desesperanzado

con que suele concebirse, deja intacta la posibilidad de una ajustada organización y explotación empresarial del servicio, salvando todas las ventajas que por el moderno derecho público se buscan con la adopción de esta fórmula técnica; en lugar de estimular la mala administración, se posibilita, por el contrario, una estricta fiscalización de la misma (43).

6.—La última cuestión plantea un problema de mayor hondura: el de la eficacia última que de la subvención, como instrumento redistributivo, cabe esperar. La subvención es considerada como una técnica de redistribución de rentas precisamente porque libera a las clases menesterosas, que constituyen la proporción absoluta y relativa mayor de los usuarios de los servicios de transportes, a costa de gravar a las clases pudientes.

Se parte para ello de que la subvención extrae sus fondos mediante el impuesto, idealmente personal y progresivo. Ahora bien, ocurre que, sin embargo, nuestra Hacienda municipal, y concretamente la Hacienda municipal de Madrid, está alimentada, más que con fórmulas de imposición personal, centradas sobre la capacidad tributaria, con fórmulas preponderantemente de imposición indirecta, todavía de hecho sobre el sistema medieval de arbitrios y portazgos, más o menos disfrazados de

(43) Un sistema paralelo al que se postula de subvención sobre costos normalizados es el establecido tradicionalmente en nuestro Derecho en el caso de la navegación y construcción naval, en que las primas se calculan sobre milla y tonelada. Cfr. art. 6.º de la Ley de 14 de junio de 1909; Reglamento aprobado por R. D. de 13 de octubre de 1913; R. Decreto-ley de 21 de agosto de 1925; D. de 24 de julio de 1942; Ley de 26 de mayo de 1943; Ley de 23 de diciembre de 1948; Reglamento aprobado por Decreto de 22 de julio de 1949, etc. Es de notar que la normalización alcanza en este caso incluso a las distancias, que no son nunca las reales, sino las predeterminadas por vía general en las Tablas oficiales de distancias que figuran en la citada Ley de Comunicaciones marítimas, modificadas y completadas por una copiosa legislación (parece aludir a una nueva edición oficial de estas Tablas la Orden de 19 de septiembre de 1949). La normalización de costos a efectos de otras indemnizaciones (en amplio sentido) es más conocida en el Derecho administrativo; así, la revisión de precios de contratos: Ley de 17 de julio de 1945, Decretos de 21 de julio de 1946 y 19 de noviembre de 1948. La institución tiende siempre, como indica el texto, a estimular la mejor organización y la buena gestión imponiendo una estricta selección de gastos e inversiones, y dejando este cuidado a la iniciativa de las empresas respectivas, evitándose así la técnica más onerosa y menos eficaz de intervenciones y fiscalización con-1913; R. Decreto-ley de 21 de agosto de 1925; D. de 24 de julio de 1942; Ley de tablas. En el sentido del texto, como estímulo a la productividad de empresas públicas, vid. G. ARDANT, *Signification théorique et portée pratique d'une méthode nouvelle: La mesure du rendement des entreprises et des services publics*, en «Revue Économique», junio de 1952, y en su libro *Technique de l'Etat. De la productivité du secteur public*, París, 1953, págs. 79 y ss.

tasas, lo que da un signo regresivo a la totalidad del sistema; de modo que puede decirse que los gastos municipales de Madrid son sufragados preponderantemente por los últimos niveles de renta, en cifras absolutas y relativas de participación. El problema, dentro de lo que a nosotros nos interesa, se plantea, por tanto, en estos términos: ¿Se está protegiendo en realidad a las clases menesterosas al subvencionar las tarifas, si por otra parte los fondos de la subvención son obtenidos a costa de estas mismas clases menesterosas? ¿Es una fórmula de protección la de descargar en el tranvía lo que luego el mismo usuario ha de pagar en el mercado de alimentos? Mi opinión particular, no basada, desde luego, en ningún estudio detenido y ponderado, es que en todo caso, no obstante el carácter regresivo del sistema fiscal madrileño, sigue siendo todavía la subvención una fórmula eficaz de protección; es decir, que, en definitiva, los bajos niveles de renta abonan menos proporcionalmente al conjunto de los ingresos de nuestro Municipio, que es de donde los fondos de la subvención proceden, que lo que abonarían con unas tarifas de transporte suficientes para costear este servicio.

Aunque el estudio, en realidad, no ha sido hecho todavía, tengo para mí que los resultados a que llegó el conocido análisis de mi compañero VILLAR PALASI (44) sobre el sistema fiscal español, del cual dedujo el carácter regresivo del mismo, serían todavía más extremos en el caso de las Haciendas municipales urbanas [(45)]. De este modo el problema de la subvención como instrumento de justicia distributiva, y concretamente el problema de las tarifas del transporte urbano de Madrid, aboca inesperadamente al más amplio tema del régimen fiscal de nuestra comunidad nacional y municipal, que tiene su consideración propia en otra conferencia de este curso.

(44) J. L. VILLAR PALASI, *Observaciones sobre el sistema fiscal español*, cit. También en *La tributación en el Presupuesto español*, folleto de la Colección «O crece o muere». Ateneo, Madrid, 1952.

[(45) En prensa este trabajo. la Ley de 3 de diciembre de 1953 ha modificado el sistema vigente de las Haciendas locales. El aserto del texto sigue siendo, no obstante, oportuno, e incluso más oportuno, pues la reforma acentúa las fuentes impositivas indirectas.]

JURISPRUDENCIA

