

LA «EXACCION TRANSITORIA REGULADORA DEL PRECIO» DE PRODUCTOS DETERMINADOS EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

(Un comentario al artículo 4 de la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales)

SUMARIO: I. Planteamiento.—II. La jurisprudencia del Tribunal Supremo.—III. La verdadera naturaleza de la «exacción transitoria reguladora del precio».—IV. Conclusión.

I. Planteamiento

El fenómeno de la parafiscalidad ha tenido en España numerosas y diversas manifestaciones desde hace tiempo. La Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales de 26 de diciembre de 1958 supuso, como es sabido, un notable intento de reducirlo a un ámbito más estrecho y de someterlo a algunos criterios generales. Entre estos criterios se introdujo el principio de legalidad, formulado con toda rotundidad por el artículo 3 de dicha Ley:

«No podrá establecerse ninguna tasa ni exacción parafiscal sino por Ley votada en Cortes» (1).

Sin embargo, se introducía una excepción a este principio en el artículo 4.º de la Ley. Dicho artículo decía textualmente:

«El establecimiento de exacciones con finalidad exclusiva de regular el precio de productos determinados podrá efectuarse por medio de Decreto en el que se contendrán las determinaciones que señala el artículo siguiente» (2).

Al amparo de esta autorización, el Gobierno ha establecido por Decreto algunas exacciones con el objeto de regular el precio de determinados productos.

(1) Ello implicaba la supresión de las tasas y exacciones parafiscales que no hubieran sido creadas por Ley, salvo en el caso en que fueran convalidadas por un Decreto posterior en un plazo concreto. Los Decretos de convalidación fueron publicados a lo largo de 1959 y 1960, sumando un total de 124 (*vid.* J. J. FERREIRO LAPATZA: *Curso de derecho financiero español*, 3.ª ed., Madrid, 1978, Instituto de Estudios Fiscales, p. 387).

(2) El artículo 5.º establecía las siguientes determinaciones: sujeto pasivo y objeto o materia de la tasa o exacción parafiscal, base y tipo máximo a aplicar, destino a dar a los fondos y Organismo encargado de su gestión.

Así, el Decreto 3221/1972, de 23 de noviembre, estableció un sistema de *derechos reguladores* de la importación y de *derechos compensatorios variables* al amparo del artículo 4.º de la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales (en adelante, LTEP). Su finalidad es evitar que los precios de ciertos productos alimenticios bajen por debajo de un determinado nivel como consecuencia de la concurrencia del exterior (3). El Decreto 2142/1973, de 14 de septiembre, y la Orden de Presidencia de 15 de septiembre del mismo año incluyeron otros productos en el sistema de derechos reguladores.

Para evitar que los precios suban por encima de un determinado nivel como consecuencia de las alzas de los precios en los mercados internacionales se han establecido *derechos ordenadores a la exportación*, también al amparo del artículo 4.º, LTEP. El Decreto 2141/1973, de 14 de noviembre, los estableció para determinados productos alimenticios con objeto de asegurar el abastecimiento nacional y de mantener los precios dentro de unos niveles deseables (4) (5).

Junto a ello, la Administración ha introducido otras exacciones que tienen un sentido diferente. El supuesto es el siguiente: la Administración sube el precio de un determinado producto alimenticio, y como consecuencia de esta subida se produce una revalorización de las existencias en poder de fabricantes o almacenistas; de forma complementaria, la Administración establece una exacción por la que reclama el importe íntegro de esta revalorización. Se emplea en estos casos la denominación de «exacción transitoria reguladora del precio» o de «tasa compensadora reguladora del precio». Han sido frecuentes en el azúcar, producto sometido desde hace tiempo a una fijación administrativa de su precio, pero también se han introducido para el aceite o los cereales, en los que se emplea el sistema de precios de garantía (6) (7).

(3) Los derechos reguladores habían sido introducidos ya por el Decreto 611/1963, de 28 de marzo, con la denominación de «derechos para la regulación del precio de los productos alimenticios».

(4) En este sentido se expresa el artículo 1.º de dicho Decreto.

(5) En el caso del Decreto 3153/1970, de 29 de octubre, también con el mismo fundamento legal, la exacción tenía por finalidad evitar los pagos a la CEE que se producían en la exportación de determinados productos como consecuencia del sistema de derecho reguladores comunitarios (*prélèvements*).

(6) El sistema de precios de garantía es más utilizado en la actualidad que el de fijación administrativa de los precios en la regulación u ordenación de los mercados agrarios. En el sistema de precios de garantía el precio se forma en el mercado libre, pero la Administración (en esta materia es el FORPPA quien actúa) consigue que los precios no bajen de un determinado nivel, comprometiéndose a comprar a un determinado precio (precio de garantía) las cantidades que se le ofrezcan. Pero en ambos casos nos encontramos ante productos sometidos a regulación mediante un Decreto anual ordenador de la correspondiente campaña.

(7) *Vid.*, por ejemplo, para el caso del azúcar, el Decreto 534/1975, de 21 de marzo, que creó una «exacción reguladora del precio con carácter transitorio» o el Decreto 1726/1977, de 11 de julio, que estableció la misma exacción. Para el aceite, *vid.* el Decreto 3505/1977, de 11 de noviembre, que creó una «tasa compensadora reguladora del precio». Para los cereales, el Decreto 1420/1978, de 23 de junio, introdujo también una «exacción transitoria reguladora del precio».

Es en esta modalidad de exacción en la que nos vamos a fijar en el presente comentario. La medida, tomada en diferentes casos por la Administración desde hace bastante tiempo, ha dado lugar a frecuentes reclamaciones por parte de los afectados, lo que ha hecho que el Tribunal Supremo se pronunciara en numerosas ocasiones (8). Esta jurisprudencia nos permite seguir la diferente articulación jurídica de la misma.

No vamos a entrar aquí en otro tema que también podría plantearse: la posible inconstitucionalidad de esta excepción al principio de legalidad tributaria, que viene reconocido en el artículo 31, 3, de la Constitución (9).

II. *La jurisprudencia del Tribunal Supremo*

Como decimos, esta medida adoptada por la Administración ha sido siempre muy conflictiva, dando lugar al planteamiento de numerosos recursos. Pero el Tribunal Supremo ha aceptado en todos los casos su legalidad en base a distintos razonamientos.

En una primera etapa, las actuaciones en esta materia, tomadas en un contexto diferente al actual, en el que la CAT intervenía numerosos productos alimenticios (entre ellos el azúcar y el aceite), se realizaban sin ningún instrumento formal específico. Así, por Orden de la Presidencia, o por simple circular de la Comisaría de Abastecimientos y Transportes (10) se establecía la obligación de fabricantes y al-

(8) El problema se ha planteado sobre todo en relación con el azúcar. Sin hacer una enumeración exhaustiva podemos citar las siguientes sentencias del Tribunal Supremo: s. de 28 de noviembre de 1966 (Arz. 1967, 921), de 23 de diciembre de 1966 (Arz. 5896), 30 de enero de 1967 (Arz. 450), 14 de febrero de 1967 (Arz. 984), 7 de marzo de 1967 (Arz. 1550), 1 de junio de 1967 (Arz. 3097), 20 de junio de 1967 (Arz. 3173), 18 de febrero de 1968 (Arz. 910), 27 de febrero de 1968 (Arz. 1223), 5 de febrero de 1969 (Arz. 476), 11 de noviembre de 1969 (Arz. 4992), 19 de mayo de 1970 (Arz. 2647), 5 de mayo de 1977 (Arz. 2003), 14 de noviembre de 1977 (Arz. 4120), 5 de mayo de 1978 (Arz. 1742), 8 de junio de 1978 (Arz. 2166), 2 de diciembre de 1978 (Arz. 3887) y 31 de marzo de 1979 (Arz. 1068). En relación con el aceite, vid. la sentencia de 31 de enero de 1979 (Arz. 49).

(9) El principio de legalidad en materia tributaria viene sancionado en el artículo 31,3 de la Constitución:

«Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley.»

Hay que señalar que la inconstitucionalidad del artículo 4 LTEP era afirmada por F. VICENTE ARCHE partiendo de las Leyes Fundamentales (Fuero de los Españoles y Ley de Cortes). Señalaba este autor que la esencia del principio de legalidad financiero estriba en que todos los elementos de la relación jurídica que nace del tributo estén determinados en la ley; el ordenamiento constitucional, seguía diciendo, prohíbe que el legislador autorice a la Administración a establecer tributos. (Vid. F. VICENTE-ARCHE DOMINGO: *Notas de Derecho Financiero a la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales, de 28 de diciembre de 1958*, en el número 29 de esta REVISTA (1959), pp. 377 y ss. (399 y 400).

(10) Así, la Orden de la Presidencia del Gobierno de 5 de agosto de 1952 estableció que los almacenistas y detallistas con existencias de azúcar procedentes de campañas anteriores ingresaran las diferencias que resultasen de la aplicación de los nuevos precios en la cuenta de la CAT que al efecto se abriría. Para la campaña 1958/1959, la Orden de Presidencia de 15 de julio de 1958 estableció

macenistas de ingresar a la Comisaría la diferencia de valor de las existencias que se producía por una concreta subida de precios (11). El destino de estos fondos no era, por tanto, el Tesoro Público, sino un organismo con personalidad distinta de la del Estado: la CAT.

A esta primera forma de actuar corresponde un primer grupo de sentencias (12). Frente al recurso de los particulares afectados, el TS aceptaba la legalidad de la medida en base a las competencias atribuidas a la CAT por la Ley de 24 de junio de 1941 que le otorgaba facultades de intervención en relación con una larga serie de productos e incluía entre los ingresos de la Comisaría los que derivasen de su gestión directa (13). Ante la alegación de los recurrentes de que se trataba de una exacción parafiscal establecida por la Administración con violación del artículo 27 LRJAE (14), el Tribunal Supremo rechazaba la aplicación de tal artículo porque en el establecimiento de esta obligación no se daba «una actividad de soberanía fiscal», sino «típicamente de gestión» (15); eran actos «que ni por el origen, ni por su naturaleza, ni por sus fines pueden revestir la calificación de una actividad parafiscal» (16). Señalaba también el Tribunal Supremo que

un nuevo precio del azúcar y la Circular de la Comisaría número 6 de 21 de julio del mismo año, dispuso el ingreso de las diferencias de precios (*Vid.* sentencia de 1 de junio de 1967).

(11) Sorprende la variedad de instrumentos formales que se empleaban para ello. Se llegó incluso a utilizar un Decreto-ley para establecer esta obligación. Es el caso del Decreto-ley de 21 de octubre de 1963 en relación con la Orden de Presidencia de 18 de octubre del mismo año, que estableció los nuevos precios del azúcar.

(12) De las citadas en nota 8, considérense incluidas en este grupo todas hasta las de 19 de mayo de 1970, inclusive.

(13) *Vid.* sentencia de 1 de junio de 1967. El artículo 1.º de la Ley de 24 de junio de 1941 otorgó a la CAT importantes facultades para la intervención de productos, estableciendo el artículo 41 *d)* como recursos de esta entidad los beneficios derivados de las operaciones de gestión directa.

(14) El artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado establece:

«Los Reglamentos, Circulares, Instrucciones y demás disposiciones administrativas de carácter general no podrán establecer penas ni imponer exacciones, tasas, cánones, derechos de propaganda y otras cargas similares, salvo que expresamente lo autorice una Ley votada en Cortes.»

(15) *Vid.* sentencia de 11 de noviembre de 1969. Dicha sentencia seguía afirmando:

«para evidenciar esta afirmación es preciso comparar la Ley de 24 de junio de 1941, creadora de la Comisaría General de Abastecimientos y cometidos; en dicho texto legal se advierte fácilmente que no es una actividad impositiva precisamente la que caracteriza su función y, por ello, no puede parangonarse el artículo 27 de la Ley de Administración General del Estado con la Ley de 1941, puesto que sus estructuras teleológicas son totalmente diferentes.»

(16) *Vid.* sentencia de 5 de febrero de 1969. Este criterio habrá sido sentado con anterioridad por la sentencia de 28 de noviembre de 1966:

«nada tan lejos de la realidad de los hechos examinados, que el suponer que las revalorizaciones dichas, operadas en las existencias del azúcar intervenido, puedan representar una de estas exacciones impuestas contra Ley, cuando la verdad es que constituyen meros actos de administración o gestión desarrollada por la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes...».

el artículo 27 LRJAE se refiere tan sólo al establecimiento de estas exacciones en disposiciones de carácter general (17).

Junto a ello, aportaba esta jurisprudencia una serie de justificaciones de orden material. Así se decía que tanto el precio anterior como el posterior contenían un margen comercial razonable, y que la revalorización de existencias daba lugar a un «enriquecimiento injusto» que era preciso evitar. Por otro lado, se decía también nada más lógico que estas cantidades revirtieran en la CAT, organismo que tenía encomendado el abastecimiento nacional, lo que conllevaba considerables quebrantos en determinadas operaciones. Además, entre estas operaciones estaban las subvenciones al producto cuyo precio se subía (18).

En el mismo sentido, la sentencia de 23 de diciembre de 1966:

«... no hay en ello exacción ni tasa parafiscal y sí meros actos de administración o de gestión administrativa en todo lo realizado por la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes en desarrollo de sus propias facultades atemperadas a la Ley de 24 de junio de 1941...».

(17) Vid. sentencia de 19 de mayo de 1970. Parece deducirse de esta afirmación que se consideraba un acto administrativo el establecimiento de la obligación de ingresar estas diferencias, y que ello permitía salvar el artículo 27 LRJAE, referido tan sólo a disposiciones generales y no a actos administrativos singulares, los cuales, por tanto, sí que podrían establecer una exacción parafiscal o una tasa.

(18) La sentencia de 28 de noviembre de 1966 señalaba a este respecto:

(los productos en poder de industriales o comerciantes) «revalorizados a partir de determinada fecha tope, sin esfuerzo ni gestión de sus tenedores, sino motivados por la gestión directa de la Administración encargada de su intervención, distribución y vigilancia, no ciertamente exenta de quebrantos, de gastos de gestión, y de costes de obtención y transportes para asegurar el abastecimiento general, en éstos y en otros artículos de movilización también obligada; por lo que esa revalorización artificiosa de existencias producida, no por el libre cambio del comercio, sino por la directa intervención en sus expendedurías de la Comisaría, es lógico y es obligado que revierta a ella misma y que no sea fuente de enriquecimiento injusto por parte de los almacenistas del artículo que nada han hecho para aumentar su precio y que, de otra parte, si han obtenido y siguen obteniendo los márgenes comerciales de su particular gestión, limitada, en sus individuales casos, al comercio de su venta al por mayor o al detail; por lo que es unánime la doctrina jurisprudencial de esta Sala de estimar que tales revalorizaciones de artículos intervenidos en su precio de comercialización, deben ceder en favor de la Administración gestora de tales especulaciones, cuando aquéllas obedecen al mero cambio oficial ascendente del valor de sus existencias».

De forma muy parecida se expresaba la sentencia de 11 de noviembre de 1969:

«si el azúcar lo mismo que el trigo, la harina y otros productos alimenticios, son objeto de intervención por parte de la Administración tanto en su ámbito comercial, como en sus precios para asegurar una equitativa distribución de los mismos, evitando los abusos y enriquecimientos indebidos, por lo que la escasez de los productos y como consecuencia de las circunstancias anormales por que pasó la Nación habían surgido por lo que no ofrece ninguna duda de que la Comisaría tenía facultades para obrar como obró en el caso de autos, ordenando a los Almacenistas de azúcar que sobre sus existencias cargaran en venta el importe de dos pesetas en kilo, autorizado por la Orden de la Presidencia antes invocada, así como que esa subida de precio debería ser ingresada en la Comisaría, de una parte porque el Almacenista estaba bien

Por tanto, no es difícil resumir la doctrina que se desprende de estas sentencias. No se trata de una actividad fiscal (no hay tasa, ni exacción parafiscal), sino de actos de administración o de gestión, que se conectan con las facultades atribuidas a la CAT en orden a la intervención de productos alimenticios. Junto a ello se fundamenta la medida en consideraciones de justicia material. Esta doctrina era mantenida de forma constante por el Tribunal Supremo.

Posteriormente la Administración ha utilizado el instrumento que le ofrecía el artículo 4.º de la LTEP. Mediante Decreto ha establecido una exacción denominada «exacción transitoria reguladora del precio» o «tasa compensadora reguladora del precio» (19). Ahora se ha empleado una técnica típicamente tributaria, con definición de hecho imponible, sujeto pasivo, cuota y normas sobre devengo y liquidación.

El hecho imponible de esta exacción se define como la venta del producto existente en almacenes con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto y también la utilización para uso propio de dichas existencias (20). La cuota a ingresar es el producto de multiplicar las cantidades gravadas según la definición del hecho imponible por la diferencia entre el precio anterior y el posterior a la elevación (21). El pago se realiza por cualquiera de los medios previstos en el Reglamento General de Recaudación (22).

El destino de esta exacción, que ahora se califica como *tasa* (23), es el Tesoro Público, aplicándose a una determinada cuenta de los Presupuestos Generales del Estado (24). Su gestión es encomendada al Ministerio de Hacienda (25) (26).

Sin embargo, la utilización de la denominación «exacción reguladora del precio», como expediente para acogerse al artículo 4.º, LTEP, no deja de sorprender, puesto que tal exacción no pretende regular el precio de un producto que ya está regulado al margen de la misma. El Decreto que la establece es complementario de otro en el que se establece una subida de precios o de un Decreto regulador de campaña en el que se establecen nuevos precios de garantía para la misma.

pagado con el margen comercial que tenía, de otra porque ese aumento debía enjugar desembolsos en la producción que anteriormente había hecho la Administración para evitar una subida de precios, que necesariamente se habría producido, en perjuicio del consumidor y de la economía nacional».

(19) Ya han sido mencionados (nota 7) los Decretos 534/1975, 1726/1977, 3505/1977 y 1420/1978.

(20) Vid. artículo 2.º del Decreto 534/1975 o del 1726/1977. En el caso del Decreto 1420/1978 se habla sólo de ventas de producto.

(21) Vid. artículo 4.º del Decreto 534/1975 o del 1726/1977.

(22) Vid. artículo 7.º de ambos Decretos.

(23) Vid. artículo 8.º de los Decretos 534/1975 y 1726/1977. En el caso del Decreto 3505/1977 la exacción se denomina «tasa compensadora reguladora del precio».

(24) Concretamente en el caso de los dos primeros Decretos se aplican a «Operaciones del Tesoro». Acreedores. «Producto de Tasas y Exacciones Parafiscales», subcuenta 26.18, «Tasa reguladora del Precio del Azúcar» (art. 8.º).

(25) Artículo 9.º de los Decretos mencionados.

(26) Contiene por tanto, las determinaciones a las que se refiere el artículo 5.º LTEP.

Se han seguido produciendo recursos por parte de los afectados, alegando que la exacción no regula el precio del producto, ni se basa en los principios de generalidad y equitativa distribución de la carga tributaria, así como tampoco en la capacidad económica de los obligados a soportarla (27). Se impugnaba también la medida en base a la derogación de la LTEP por la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963 y por la Ley de Reforma del Sistema Tributario de 11 de junio de 1964 (28).

En una segunda serie de Sentencias (29), el TS ha mantenido también la legalidad de este proceder señalando que el artículo 4 LTEP, sigue en vigor (30). Frente a la alegación de que la exacción no se basa en los principios de generalidad y equitativa distribución de la carga tributaria, afirma la sentencia de 8 de junio de 1978 (31):

«... dado que quedó sujeto a la exacción todo el azúcar existente en el momento de la imposición, es evidente la generalidad de su aplicación, así como su equitativa distribución ajustada a la cantidad en poder de cada tendor...»

Junto a ello sigue afirmando dicha sentencia que la falta de generalidad y la desigualdad de trato se habría producido si la exacción no se hubiera impuesto, puesto que la subida de precios habría beneficiado más a los que poseían existencias del producto adquiridas al precio anterior,

«desigualdad de situaciones que la exacción vino a corregir destinando al Tesoro Público el importe de unas diferencias causadas por una decisión administrativa en materia de fijación de precios» (32).

Por otro lado, hay que señalar que ahora el TS considera el establecimiento de esta exacción como una disposición de carácter general (33).

En definitiva, no hay ya ningún reparo en considerar esta medida como una exacción de las que se refiere la Ley de Tasas y Exacciones

(27) Vid. sentencia de 8 de junio de 1978.

(28) Vid. sentencia de 31 de enero de 1979.

(29) Vid. las que se citan en nota 8 a partir de la sentencia de 5 de mayo de 1977.

(30) Su vigencia se afirma en base al artículo 223 de la Ley de Reforma del Sistema tributario y de su tabla de vigencias. Vid., por ejemplo, sentencias de 5 de mayo, 8 de junio y 2 de diciembre de 1978, así como la de 31 de enero de 1979.

(31) Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel SAINZ ARENAS.

(32) Tales consideraciones reconducen, en definitiva, a una justificación material de la medida.

(33) El carácter normativo es afirmado, de manera incidental por la sentencia de 2 de diciembre de 1978. También en la sentencia de 31 de enero de 1979. Esta última pone de relieve que se trata de una de las disposiciones a las que se refiere el artículo 39.3 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, es decir, de la que han de ser cumplidas por los administrados, sin necesidad de un previo acto de requerimiento o sujeción individual, por lo que no es necesaria la legitimación a la que se refiere el artículo 28.1.b) de la mencionada Ley.

Parafiscales, concretamente de las que tienen por finalidad exclusiva regular el precio de productos determinados (art. 4.º) y se pueden establecer mediante Decreto. Según nuestro TS se trata aquí de un «elemento corrector del precio» (34), es decir, «un elemento corrector de la diferencia del precio correspondiente al azúcar existente en esa fecha en almacenes, depósitos, fábricas e industrias envasadoras o elaboradoras de productos edulcorados y, en consecuencia, un sistema de regulación entre el precio anterior y el vigente desde entonces» (35).

En esta evolución de la doctrina jurisprudencial aparecen, pues, claras contradicciones. Es evidente que bajo una diferente configuración formal se encuentra una idéntica actuación administrativa. Sin embargo, si antes se decía que no había propiamente actividad de naturaleza fiscal, para evitar la aplicación del artículo 27 LRJAE, ahora no hay inconveniente en admitir que se trata de una exacción calificada como tasa, establecida al amparo de la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales, y concretamente al amparo de su artículo 4.º, que exceptúa del principio de legalidad a aquellas exacciones que tengan por finalidad exclusiva regular el precio de productos determinados. Por otra parte, lo que antes se trataba como un acto administrativo ahora se caracteriza como una disposición de carácter general.

Ello pone de manifiesto que es muy discutible la naturaleza jurídica de esta exacción. A ello vamos a dedicar algunas consideraciones.

III. *La verdadera naturaleza jurídica de la «exacción transitoria reguladora del precio»*

Hemos podido comprobar, pues, que no resulta clara su naturaleza. Tras excluirse su carácter fiscal se ha optado hoy por su inserción en el sistema tributario a través del artículo 4.º, LTEP.

A) En primer lugar hay que señalar que su calificación como tasa en sentido técnico-jurídico, es decir, como categoría dentro del género de los tributos, no resulta fácilmente admisible.

La configuración de las tasas desde una perspectiva dogmática presenta, como es sabido, perfiles imprecisos en algunos puntos (piénsese, por ejemplo, en su delimitación con el precio sometido al Derecho privado) (36). Sin embargo, hay una nota que en cualquier caso es exi-

(34) Sentencia de 31 de enero de 1979.

(35) Sentencia de 8 de junio de 1978.

(36) Vid. sobre este punto A. D. GIANNINI: *Istituzioni di Diritto tributario*, 9.ª edición, Milán, 1965, pp. 64-74.

En general, el tema de las tasas ha sido objeto de una amplia polémica doctrinal en Italia. Vid., por ejemplo, la concepción de BERLINI, así como otros conceptos allí criticados en sus *Principios de Derecho tributario*, vol. I, Madrid, 1964 (traducción, estudio preliminar y notas, por F. VICENTE-ARCHE), pp. 423-469.

Por otro lado, el tema tiene una enorme tradición doctrinal en Italia. Vid. una exposición de las primeras concepciones sobre el tema en M. PUGLIESE: *Le tasse nella scienza e nel diritto positivo italiano*, Padua, 1930, pp. 3 y ss.

En la doctrina tributaria española no existe una monografía sobre las tasas. En la doctrina administrativa es clásico el trabajo de E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Sobre*

gible para que nos encontremos ante una tasa: es necesario que exista una prestación individualizada, una actividad de la Administración que sirva como *contraprestación* (37) al pago de la tasa, y ese es justamente el criterio que sirve para diferenciarla del impuesto (38). Precisamente la falta de este elemento es lo que nos hace afirmar que las exacciones que venimos considerando no son propiamente tasas.

A la misma conclusión podemos llegar partiendo de la definición legal de *tasa* que nos proporciona nuestro derecho positivo, contenida hoy en el artículo 26, 1, a), de la Ley General Tributaria (en correspondencia con el artículo 1.º LTEP):

«Tasas son aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización del dominio público, la prestación de un servicio público o la realización por la Administración de una actividad que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo» (39).

Dejando al margen la categoría de las contribuciones especiales (40), habría que afirmar que tal exacción tiene carácter impositivo, que en realidad es un impuesto, por tratarse de un tributo exigido sin *contraprestación* (41). Pero entonces, ¿cómo admitir la legalidad de un impuesto que se establece por un Decreto que, según parece lógico pensar, contiene propiamente un acto administrativo? Veamos este último punto.

Aunque el tema de la distinción entre norma y acto administrativo presenta abundantes dificultades (42), no hay duda que partiendo del criterio más comúnmente aceptado, que es el *ordinamental* (43), nos

la naturaleza de la tasa y las tarifas de los servicios públicos, en el número 12 de esta REVISTA (pp. 127-157). Sobre las exacciones parafiscales, *vid.* L. MATEO RODRÍGUEZ: *La tributación parafiscal*, Colegio Universitario de León, León, 1978.

(37) Empleamos la misma expresión que utiliza el artículo 1 LTEP para definir las tasas. VICENTE-ARCHE opone reparos a su utilización aquí, porque lleva a confundir la tasa con el precio (*vid.* F. VICENTE-ARCHE: *Notas de Derecho Financiero...*, cit., pp. 383 y 384).

(38) *Vid.*, por ejemplo, J. J. FERREIRO: *Curso*, cit., p. 378. También A. CARRETERO: *Derecho financiero*, Madrid, 1968, pp. 325-327.

(39) Como hemos indicado, en la «exacción reguladora del precio», el hecho imponible es la venta del producto adquirido con anterioridad a la subida del precio o su utilización para su uso propio. No es, por tanto, subsumible en ninguno de los tres conceptos a los que se refiere el artículo 26, 1, a) de la Ley General Tributaria. A mi juicio, no sería admisible sostener que la subida de los precios es la prestación individualizada realizada por la Administración a la que corresponde el pago de la tasa.

(40) Para que se tratara de una contribución especial sería necesario que hubiera una obra o servicio público que produjera un incremento de valor de los bienes de los sujetos pasivos (art. 26, 1, b) de la Ley General Tributaria).

(41) No parece que sea posible hablar de «unos actos de administración» o «de gestión» para salvar el problema de su legalidad, como decía el Tribunal Supremo ahora que ya no se trata de productos sometidos a intervención por la CAT.

(42) Son muchos los criterios de distinción propuestos, pero ninguno sirve para resolver todos los supuestos que se pueden plantear. Sobre este punto, *vid.*: L. MARTÍN-RETORTILLO: *Actos administrativos generales y reglamentos*, en el número 40 de esta REVISTA (1983), pp. 225 y ss. También, J. L. MELLÁN: *La distinción entre norma y acto administrativo*, Madrid, 1987.

(43) La norma reglamentaria se inserta en el ordenamiento jurídico innován-

encontramos ante un acto administrativo. La exacción no es susceptible de sucesivos cumplimientos, no se integra en el ordenamiento jurídico, sino que se agota por su mero cumplimiento (44). Bajo una formulación pretendidamente genérica se encuentra un supuesto de hecho que no puede ser más concreto: la venta de un determinado producto adquirido con anterioridad a una fecha.

No es posible admitir, por tanto, que un acto administrativo establezca una exacción, ya se trate de una tasa, como afirma la Administración, o de un impuesto, como creemos. O en otros términos, resulta difícil admitir un hecho imponible que no es susceptible de repetirse en el futuro, sino que se agota con la liquidación correspondiente, al menos en un supuesto como el presente, en que la exacción se crea por Decreto (45).

B) Pero en cualquier caso, con independencia de ello, no parece que el recurso al artículo 4.º LTEP pueda aceptarse en un supuesto como éste. Sin duda la utilización de tal artículo y la publicación de un Decreto con el contenido al que nos hemos referido, que incluye las determinaciones a las que se refiere el artículo 5.º LTEP, supone una mejor técnica, pero debe rechazarse porque la exacción objeto de este comentario no es incluíble en el artículo 4.º LTEP.

1) Dicho artículo alude a las exacciones «con finalidad exclusiva de regular el precio de productos determinados». Al amparo de dicha autorización se han introducido, como se ha indicado, el sistema de «derechos reguladores» de la importación y los «derechos ordenadores» a la exportación. Es preciso detenerse brevemente a analizar el sentido de tales «derechos» para captar la diferencia que les separa de la exacción que nos ocupa.

Los derechos reguladores son exacciones que gravan la importación de algunos productos alimenticios, cuya finalidad es asegurar un determinado nivel de precios en el interior del país. Se trata de evitar que éstos bajen más allá de un nivel deseado, para lo cual se exige una cantidad que es precisamente la diferencia entre el precio del producto en el exterior y el que se desea mantener en el interior

dolo, y es susceptible de sucesivos cumplimientos. En cambio, el acto administrativo se agota por su mero cumplimiento. Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA-T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, 3.ª ed., Madrid, 1979, pp. 166 y ss.

(44) También en contra de su carácter normativo podemos añadir que la exacción es complementaria de una decisión en materia de precios (una subida del precio fijado administrativamente, una nueva ordenación de campaña, etc.), y que la ordenación de precios por la Administración es un acto administrativo en opinión de la doctrina que se ha ocupado del tema. Vid. J. TORNOS: *La ordenación administrativa de los precios privados*, número 88 de esta REVISTA (1978), pp. 237 y ss. (287). Con un carácter más incidental, también lo afirman J. L. VILLAR PALASÍ: *Poder de policía y precio justo. El problema de la tasa de mercado*, número 16 de esta REVISTA (1955), pp. 11 y ss. (53), y J. SALAS: *Ordenación de precios y responsabilidad administrativa*, «REDA» núm. 2 (1974), pp. 227 y ss (230).

(45) Si la exacción se crease por Ley, no se podría oponer ningún reparo en este punto. Pero, establecida en un Decreto, es necesario utilizar un criterio material de distinción para precisar si es una norma o un acto administrativo. Y ese criterio material de distinción conduce a afirmar, según creemos, que se trata de un acto administrativo.

del país (46). Un sentido inverso tienen los denominados «derechos ordenadores a la exportación», que gravan la exportación de determinados productos alimenticios cuando las alzas en los mercados internacionales puedan dar lugar a fuertes salidas del producto haciendo subir los precios del producto en el interior y poniendo en peligro el abastecimiento del mercado nacional.

Por tanto, en uno y otro caso se trata de exacciones cuya finalidad es, efectivamente, influir sobre los precios, gravando las sucesivas operaciones de importación o exportación (47), en las cuales la vinculación con la variable coyuntura económica hace aconsejable atribuir a la Administración una potestad para operar con tales instrumentos: es el Gobierno quien decide la inclusión de unos u otros productos en el sistema de derechos reguladores, sin perjuicio de su fijación concreta por el Ministerio de Economía y Comercio (48).

(46) Por eso no es una cantidad fija, ni calculada en un porcentaje del valor del producto, sino la diferencia que en cada momento hay entre ambos precios. El sistema es muy utilizado en la CEE (los denominados *prélèvements*), de donde ha sido tomado en nuestro país.

El sistema fue introducido en España por el Decreto 611/1963, de 25 de marzo, con la denominación de «derechos para la regulación del precio de los productos alimenticios» para «adecuar el precio de importación de los artículos que después se relacionan al de consumo de los mismos, en defensa del consumidor y de la producción nacional, mediante las oportunas compensaciones», en palabras del artículo 1.º de dicho Decreto.

La cuantía de estos derechos se determinaba por «la diferencia que existe entre el precio estimativo de costo de la mercancía importada, sobre muelle y despachado de Aduana, y el precio de entrada que para garantía y defensa de la producción nacional y el consumo se establezca» (art. 4.º).

Estos fondos se destinaban a la CAT (art. 6.º) y se exigían en relación con los productos atribuidos a la competencia de la Comisaría (art. 2.º).

Esta regulación fue sustituida por el Decreto 3221/1972, de 23 de noviembre, que estableció además una exacción denominada «derechos compensatorios variables» para aquellos casos en los que no es posible determinar un precio internacional del producto. Señalaba su artículo 6.º:

«Por el presente Decreto se establecen las exacciones denominadas «Derechos reguladores» y «Derechos compensatorios variables», que tienen la finalidad de ajustar mediante las oportunas compensaciones el precio internacional de los productos al del mercado interior en defensa de la producción y del consumo nacional y podrán ser exigidos por la importación de cualquiera de los relacionados en el anexo I del presente Decreto.»

Había una referencia concreta en el preámbulo a la potestad atribuida al Gobierno en el artículo 4 LTEP de la cual se hacía uso. La recaudación de esta exacción se destinaba al FORPPA de acuerdo con el artículo 14, 1, b) de su Ley de creación (Ley 26/1968, de 20 de junio).

(47) Por lo tanto, no tienen, en principio, una finalidad propiamente fiscal (en el sentido de captación de recursos para la financiación del gasto público), sino que tienen su sentido político-económico. En concreto, los derechos reguladores son un instrumento de «ordenación» o «regulación» del mercado. Por eso se determinan en función de un «precio de entrada» que viene determinado en el Decreto de ordenación de la campaña del producto correspondiente de acuerdo con el nivel de precios que se desea mantener en el interior del país. Junto a ello, estos derechos, destinados a nutrir el presupuesto del FORPPA, sirven para financiar las operaciones mediante las cuales dicho organismo regula el mercado (sostenimiento de precios a través de las compras o precios de garantía, subvenciones, etc.). Aparece clara, por tanto, la parafiscalidad de esta exacción.

(48) Cada semana aparecen en el «BOE» dos Ordenes del Ministerio de Economía y Comercio en las que se fijan las cuantías concretas de los derechos reguladores y compensatorios de los diversos productos sometidos a este régimen.

Otra cosa muy distinta es la «exacción reguladora del precio». A pesar de su denominación, con ella no se pretende regular el precio, que ya está regulado en una disposición distinta, sino gravar una concreta revalorización de existencias por modificación del precio o, mejón aún, reclamar íntegramente el importe de tal revalorización (49). En consecuencia, no procede su inclusión en el artículo 4.º LTEP (50) (51).

2) Todavía es posible añadir otro argumento para excluir la aplicación del artículo 4.º LTEP: la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales no es aplicable porque la exacción que estamos considerando no es, según creemos, ni una tasa, ni tampoco una exacción parafiscal.

El artículo 1.º LTEP, tras señalar que «son objeto de la presente Ley las tasas y exacciones parafiscales», define ambos conceptos. Ya hemos visto que la «exacción reguladora del precio» no es una tasa (52), pero, dado que en su configuración actual está destinada a los Presupuestos Generales del Estado, tampoco se puede predicar de ella la nota de

(49) No tiene, por tanto, una finalidad político-económica, de ordenación de mercado. Es una medida complementaria de esta ordenación de mercado, cuyo fundamento habría que buscarlo en el logro de una «justicia económica» (mejor que en una justicia tributaria, puesto que no estamos propiamente ante un fenómeno tributario). Aunque de alguna forma queda englobada dentro de la regulación de precios, por ser complementaria de una decisión en esta materia, no puede decirse, en rigor, que tenga una «finalidad exclusiva de regular el precio de productos determinados».

(50) Con anterioridad a la LTEP, el artículo 80 de la Ley de Presupuesto y Reformas Tributarias de 28 de diciembre de 1957 se refería al establecimiento de las exacciones que estudiamos en este comentario:

«se autoriza al Gobierno para que establezca, modifique o suprima gravámenes de compensación sobre materiales, productos y servicios cuyo coste de producción o precios de venta se beneficien de algún margen de protección de cualquier naturaleza, y para incorporar como ingresos, en los presupuestos generales del Estado, aquellas cargas, tasas o cánones que con el mismo o análogo carácter existen en la actualidad.»

(51) A mi juicio, aporta muy poca luz el párrafo 10 de la exposición de motivos de la LTEP que se refiere al artículo 4.º:

«Se exige Ley votada en Cortes para la creación de una tasa o exacción parafiscal, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, si bien se exceptúan aquellas que tienen por fin regular los precios de determinados productos y que se crean con fines de compensación; para estos casos, caracterizados por su especialidad y urgencia, se autoriza la creación por Decreto-ley, con la que la Administración conserva la agilidad necesaria para hacer frente a situaciones anómalas.»

Sorprende la contradicción que supone el hecho de que en la exposición de motivos se hable de Decreto-ley, y en el artículo 4.º, de simple Decreto.

(52) Dice textualmente dicho artículo:

«Se considerarán tasas las prestaciones pecuniarias legalmente exigibles por la Administración del Estado, Organismos autónomos, Entidades de Derecho Público, funcionarios públicos o asimilados como contraprestación de un servicio, de la utilización del dominio público o del desarrollo de una actividad que afecta de manera particular al obligado.»

la parafiscalidad en el sentido del artículo 1.º LTEP (53). Por tanto, si no es posible incluirla en el ámbito de aplicación de la Ley, tampoco es posible hacerlo en el artículo 4.º

C) Creemos, por ello, que no es posible asimilar la exacción que comentamos a ninguna de las figuras del Derecho Tributario. Realmente no es una tasa ni tampoco un impuesto sobre una actividad, ni sobre un patrimonio, ni sobre un beneficio, ni sobre una revalorización o plusvalía. Se trata de un instrumento cuyo objeto es trasladar íntegramente a la Administración tal revalorización: es una técnica de recuperación de plusvalías que se consideran generadas por la comunidad —sin participación del particular— y que, por tanto, a ella corresponden (54).

(53) Con respecto a las exacciones parafiscales, señala el artículo 1.º LTEP:

«Se considerarán exacciones parafiscales los derechos, cánones, honorarios y demás percepciones exigibles por la Administración del Estado y por los Organismos y personas citados en el párrafo anterior, que no figuren en los Presupuestos Generales del Estado ni sean aplicables, en todo o en parte, las normas que regulan los impuestos de la Hacienda Pública y que se impongan para cubrir necesidades económicas, sanitarias, profesionales, o de otro orden.»

Como hemos señalado, en su configuración actual, la exacción figura con una cuenta específica en los Presupuestos Generales del Estado: es un ingreso presupuestario que no está afectado a ningún organismo especial, ni a ningún gasto. Por esta razón, no es una exacción parafiscal en el sentido de la LTEP.

FERREIRO (*Curso...*, cit., pp. 395 y ss.) parte de una definición algo distinta del fenómeno de la parafiscalidad en función de la posterior evolución normativa. Para este autor la parafiscalidad es una anomalía o desviación del sistema tributario fiscal, que puede derivar de su no integración en los Presupuestos, de su no exigencia por los órganos de la Administración financiera del Estado o de su no ingreso en el Tesoro. Basta con que se dé alguna de estas circunstancias para que el tributo se deba considerar parafiscal. Sin embargo, considera tributos parafiscales los establecidos por Decreto en virtud de la autorización del artículo 4.º LTEP (se refiere en concreto a la exacción reguladora del precio de los cereales panificables, creado por el Real Decreto 1420/1978, de 23 de julio), señalando que en este supuesto la parafiscalidad se reduce a su creación por Decreto.

Sorprende que al amparo del artículo 4.º LTEP sea posible establecer una exacción impositiva de carácter parafiscal y no en cambio una exacción impositiva de naturaleza fiscal (en el sentido de no parafiscal), pero esta es la conclusión a la que se llega a partir de la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales.

(54) Las dificultades para incluir determinadas figuras dentro de las tres categorías tradicionales (impuestos, tasas y contribuciones especiales) han sido subrayadas en Alemania, donde la doctrina viene hablando desde hace tiempo de unos *Sonderabgaben* (tributos especiales), para referirse a un conjunto de figuras que no son encuadrables en ninguno de los tres conceptos. *Vid.* en relación con este tema el estudio de W. PATZIG: *Steuern - Gebühren - Beiträge und «Sonderabgaben»*, «Die Öffentliche Verwaltung», 1981, pp. 729-747.

El concepto presenta muchas imprecisiones en su formulación e incluye exacciones muy dispares entre sí: la doctrina ha tendido a utilizarlo como un «supraconcepto» (*Oberbegriff*) que recoge las nuevas formas de tributos (*vid.* W. PATZIG: *op. cit.*, pp. 730-731), entre las que se comprenden muchas de nuestras exacciones parafiscales.

Estas nuevas formas de tributos son frecuentes también en el ámbito de la Administración Económica. Así, por ejemplo, se cita entre ellos el establecido en la *Weinwirtschaftsgesetz* (Ley de economía vinícola) de 29 de agosto de 1961, o el establecido por la *Milch- und Fettgesetz* (Ley sobre la leche y las grasas) de 20 de febrero de 1952 (se habla aquí de *Marktordnungsabgaben*: tributos de ordenación de mercado). Hay que observar que los problemas que se plantean en relación con estos tributos no son de legalidad (vienen establecidos en textos legales), sino de

Sin embargo, lo que sí parece aceptable de la jurisprudencia analizada es su fundamentación en razones de justicia material. Pero creo que esta justificación sólo adquiere pleno sentido si se parte de una consideración global de la actividad administrativa de ordenación o regulación de mercado (55) en función de la cual están las exacciones que venimos analizando.

En los productos sometidos a regulación (por disposiciones anuales que ordenan la campaña correspondiente), en virtud de determinadas circunstancias (56), la Administración trata de asegurar un cierto nivel de rentabilidad o su producción asumiendo una buena parte de los riesgos de funcionamiento del mercado mediante diversas técnicas (57). Con ello consigue una adecuada «remuneración» a la

constitucionalidad. *Vid.* en relación con el primero la decisión del Tribunal Federal Constitucional de 5 de marzo de 1974 (*BVerfGE*: 37, 1), y en relación con el segundo, la de 27 de enero de 1965 (*BVerfGE*: 18, 315).

(55) Actualmente, la Administración no interviene directamente en la mayor parte de los casos en la distribución de los productos alimenticios (muchos de estos productos eran objeto de intervención durante toda la etapa de la posguerra por la CAT y el Servicio Nacional del Trigo), pero mantiene competencias para regular u ordenar el mercado de determinados productos agrícolas y ganaderos. Hay algunas características en estos productos (importancia como alimento básico para la población, oferta sometida a fuertes variaciones en función de factores climáticos y con un componente estacional, repercusión directa de los precios en la renta de los agricultores, etc.), que aconsejan una intervención administrativa que trate de asegurar el abastecimiento del mercado, y, a la vez, una rentabilidad suficiente a su producción.

Esta misión es encomendada al Fondo de Ordenación y Regulación de Productos y Precios Agrarios (FORPPA) creada por Ley 26/1968, de 20 de junio. En palabras de la Exposición de Motivos de esta Ley a dicho organismo se le encomienda.

«la misión de ordenar los mercados de los productos agrarios, velando siempre, de modo especial, por la justa y equilibrada protección, tanto de la renta de los agricultores, como del poder adquisitivo de los consumidores.»

El artículo 2.º de la Ley señalaba entre otras, las siguientes funciones del Fondo: propuesta al Gobierno de precios de garantía y de entrada para las importaciones, actuaciones en los mercados agrarios como la compra y almacenamiento de productos, política de primas y subvenciones, etc.

Para ello, una disposición anual señala las operaciones a realizar por el FORPPA durante la campaña: compras a precios de garantía, fijación de ayudas y subvenciones, determinación de precios de entrada, fijación de precios de venta para determinados productos, etc.

(56) En muchos casos, los mercados agrarios presentan una tendencia a la inestabilidad. En ellos una demanda estable (relativamente *inelástica*) se enfrenta a una oferta sometida a fuertes oscilaciones entre campañas. Por otro lado, los precios agrarios repercuten directamente en las rentas que perciben los agricultores.

(57) De una forma muy esquemática podemos mencionar las siguientes técnicas:

a) Fijación de unos precios de garantía con el compromiso de adquisición por el FORPPA o sus entidades ejecutivas (CAT y SENPA) a ese precio de las cantidades que libremente le ofrezcan los agricultores. Se fija también un precio para su venta.

b) Fijación de un precio privado (es decir, para las ventas entre particulares) con el compromiso del FORPPA de adquirir el excedente a ese precio.

c) Fijación de un «precio objetivo», de tal forma que si el precio efectivo del mercado queda por debajo del mismo, se otorguen primas o subvenciones por el FORPPA hasta la cuantía del «precio objetivo».

d) Comercialización de toda la cosecha por el FORPPA.

En todos los casos se trata de asegurar la compra de la producción a un precio determinado y el abastecimiento a otro precio. Lo característico de la ordenación de los mercados agrícolas es que junto a esta determinación de los precios se da un compromiso por la Administración de hacerlos efectivos, mediante determinadas

producción de estos bienes, pero junto a ello no acepta determinados enriquecimientos que se pueden producir más allá de esta rentabilidad que asegura. Como consecuencia de los cambios en la regulación de la campaña se producen determinados beneficios que es preciso eliminar, porque no se justifican por la asunción de un riesgo de mercado por el particular, sino que proceden de la actividad administrativa de ordenación de mercado. En definitiva, se trata de conseguir que los precios fijados para la campaña en curso sólo se apliquen a las cantidades efectivamente producidas en la campaña y no en anteriores.

Por otro lado, en algunos casos la medida se apoya también en una razón de orden práctico: evitar el desabastecimiento del mercado que se puede producir cuando se prevé una subida en los precios (58).

La aceptación de fondo de la medida nos lleva a afirmar que debería existir en nuestro ordenamiento jurídico un instrumento adecuado para ella. Pero no una mera habilitación legislativa que dejara en manos de la Administración una completa discrecionalidad para su establecimiento —como sucede en la situación actual, en la que la Administración crea la exacción en algunos casos, pero no en otros—, sino una definición legal de los supuestos de hecho que dan lugar a una liquidación por revalorización de existencias. De esta forma, en todos los supuestos en los que se produjera la situación definida, la Administración procedería a determinar la cuantía concreta de la revalorización. Esta definición legal tendría el alcance normativo que ahora falta en las exacciones que se establecen.

IV. *Conclusión*

Hay que concluir, en definitiva, que la Administración no tiene —dentro del ordenamiento tributario ni al margen de él— un instrumento adecuado para reclamar estas plusvalías, aunque pueda tener para ello una plena justificación material. La forma anómala con la que actuaba la CAT intentó ser reconducida a los principios tributarios a través del artículo 4.º LTEP, pero sin salvar el problema de la legalidad, pues, a mi juicio, dicho artículo no ofrece una cobertura a este supuesto.

Hay que señalar, sin embargo, que la jurisprudencia del TS las considera una disposición general (de las que han de ser cumplidas directamente por los administrados a que se refiere el artículo 39, 3, LJ,

operaciones. (En otro caso, las cosechas abundantes podrían dar lugar a excedentes difíciles de vender al precio fijado y las cosechas escasas podrían dar lugar a desabastecimiento del mercado.)

(58) En tales casos los fabricantes o almacenistas esperan lógicamente a que se produzca la subida para sacar a la venta sus existencias. Pero la situación se evita si hay una exacción que reclame el importe de la revalorización.

JUAN PEMÁN GAVÍN

lo cual es relevante a efectos de lo establecido en el artículo 28, 1, b), de dicha Ley) y que acepta el planteamiento de la Administración de salvar la legalidad en base al artículo 4.º LTEP. Pero ni lo uno ni lo otro parece sostenible a la luz de las consideraciones expuestas: en contra de dicha jurisprudencia creemos que una consideración estricta del principio de legalidad impide el establecimiento de estas exacciones.

Ello pone de manifiesto la necesidad de establecer por vía legal un instrumento que pueda cubrir este vacío con unas ciertas concreciones que disminuyan la completa discrecionalidad administrativa existente en la actualidad.

Juan PEMÁN GAVÍN

Profesor ayudante de Derecho administrativo