

REVISIÓN DE LA TEORÍA DE LA PARAFISCALIDAD.

VII SEMANA DE ESTUDIOS DE DERECHO FINANCIERO

D. Antonio Barrera de Irimo

Subsecretario General del Ministerio de Hacienda Inspector Técnico del Timbre

(Conferencia pronunciada el día 16 de enero de 1958 en el Salón de Actos del Instituto de Estudios Jurídicos)

EXCELENTÍSIMOS E ILUSTRÍSIMOS SEÑORES, SEÑORAS Y SEÑORES:

Una vez más las Semanas de Estudios de Derecho Financiero dan prueba cumplida de su sensibilidad ante los problemas de la actualidad al incluir en el temario de esta su séptima ocasión cuestiones de tan viva presencia teórica y práctica como las de nuestra política arancelaria, el procedimiento administrativo o los medios técnicos para la estimación de las bases tributarias.

En esa línea de atención preferente está también, sin lugar a duda, el tema de las exacciones parafiscales que hoy vamos a considerar, cuestión crítica para la ciencia financiera de nuestros días, al par que problema de innegable actualidad entre los políticos, lo que hace que figure inscrito en las agendas de las cámaras legislativas y de los gobiernos.

Esta razón de actualidad es además de mayor consideración en nuestra patria por la reciente promulgación de dos leyes que han venido a establecer el régimen jurídico de las tasas y exacciones y parafiscales y de las entidades estatales autónomas.

Consideraciones previas.

Nuestro examen requiere, sin embargo, alguna aclaración previa que brevemente os formularé. En primer lugar me referiré a las limitaciones que forzosamente se imponen, al planteamiento de esta cuestión. La parafiscalidad es un fenómeno íntimamente ligado a las características del Estado moderno; trata de atender a los nuevos fines de éste; se acomoda a su peculiar organización administrativa y se inserta en los nuevos moldes en que se vierte la actividad financiera. Esto equivale a decir que todo juicio sobre la parafiscalidad implica una posición crítica de carácter teleológico, orgánico e instrumental sobre el Estado de nuestros días, posición que sin duda requiere una perspectiva y una maduración que no me atrevería a anticiparos. La historia, en definitiva, nos dará algún día su respuesta.

De lo expuesto, de esta vinculación de la parafiscalidad con las actuales funciones y estructura del Estado, bien puede deducirse que es difícil realizar sobre materia tan viva y disputada una indagación científica con la serenidad e imparcialidad requeridas. Los estudios de que hasta ahora disponemos son más que teorías, doctrinas, alentadas por posturas políticas preconcebidas. Desde ellas, la parafiscalidad, como un ser mitológico, mira con una de sus caras al derecho presupuestario tradicional, cuyos principios violenta y desgarran, y con la otra, al futuro incierto de un mundo que, aunque apoyado en firmes realidades, se encuentra todavía vacilante en cuanto a la extensión de los fines de la sociedad política y en cuanto a los elementos instrumentales de que ésta puede disponer.

Empeño presuntuoso, que habréis de disculpar, es el de revisar bajo estas condiciones la teoría de la parafiscalidad; según indica el lema de mi intervención.

Causas del desarrollo de la parafiscalidad.

Pero antes de entrar en el análisis de su naturaleza permitidme que os haga unas consideraciones sobre sus causas. Ya anteriormente he aludido a la estrecha vinculación entre la parafiscalidad y algunos aspectos del Estado moderno. Concretando más estas relaciones procede ante todo destacar las que la unen con las formas actuales de organización administrativa; puede decirse que junto a la parafiscalidad, y en parte como causa de ella, está la para-administración. A la variedad y diversidad de exacciones que la componen se corresponde la de organismos administrativos (organismos públicos descentralizados, organismos semi-públicos con función pública, establecimientos públicos, servicios industriales y comerciales de la administración, empresas estatales o nacionalizadas con forma mercantil, etc.). Toda la gama de actividades administrativas, diversamente organizadas, que va desde el astillero naval hasta el supermercado es una fuente de actividades financieras extraordinarias en su más estricta acepción.

Ya en la historia abundan los ejemplos de las actividades financieras extraordinarias ligadas a una organización administrativa propia (el "fiscus" de Augusto frente al "aerarium", el "domaine extraordinaire" de Napoleón), pero la relación entre autonomía administrativa y autonomía financiera destaca más que nunca en nuestros días y de ella son ejemplos no sólo los simples recursos tributarios afectados, sino los presupuestos anexos y las autorizaciones a ciertos organismos administrativos para emitir empréstitos (deuda pública afectada).

La descentralización financiera tampoco es de hoy en nuestra patria, ya que en el apogeo de los principios financieros clásicos nuestras leyes de Administración y Contabilidad trataron de asegurar la unidad de caja y de gestión financiera, pero admitieron la existencia de "funcionarios, corporaciones o centros... que tengan a su cargo la administración de algunas rentas, impuestos o derechos que por razón de su especialidad no se administren por el (ministro) de Hacienda" (artículo 2 de las leyes de 1870 y 1911) y la de "fondos destinados y aplicados ya a un ramo especial"

(artículo 4. Ley de 1870).

Esta influencia de la descentralización administrativa en la actividad financiera está expresamente reconocida en el preámbulo de la reciente Ley sobre régimen jurídico de las entidades estatales autónomas; en él se afirma que la existencia de dichas entidades afecta al principio de unidad de caja, al de unidad del patrimonio del Estado y al de universalidad de su presupuestó, y en él texto de la Ley se considera como esencial en el organismo autónomo la existencia de bienes o fondos económicos que se asignan al cumplimiento de sus fines propios.

No faltan autores que ven en esta vinculación una auténtica ley sociopolítica (Morselli), según la cual la parafiscalidad es un fenómeno completamente nuevo. Los servicios administrativos tradicionales y sus modos de gestión revelan una inadaptación a las nuevas funciones que han de desarrollar. La descentralización administrativa que así se produce hace que -también en la actividad financiera se rompan los moldes tradicionales, dando paso a una descentralización que no es una simple afectación de ingresos, sino la consecuencia de un nuevo orden jurídico-económico en la vida del Estado. Esta tesis añade así al interés -práctico en el estudio de la parafiscalidad, el de un nuevo planteamiento científico.

Otras causas de carácter financiero.

A las razones apuntadas pueden además añadirse otras de distinta naturaleza como determinantes del desarrollo de la parafiscalidad. Son razones de carácter financiero que pueden sintetizarse como de agotamiento cuantitativo del impuesto.

La elevación sucesiva de los tipos de tributación y la creación de nuevas figuras tributarias hace que, en muchos países, la expansión de la financiación mediante impuestos tropiece con dificultades que derivan de una triple resistencia política, económica y psicológica.

De ahí que se haya acudido a la parafiscalidad como sustitutivo del impuesto. Su carácter especial permite aplicarla en las zonas de menor resistencia política ante la tributación. Su naturaleza, por regla general de tributo indirecto, la hacen repercusable en los precios y económicamente insensible para el contribuyente inicialmente gravado. La sensación de contraprestación que en ocasiones lleva aparejada la hace psicológicamente soportable. A ella podría aplicarse el calificativo de "anestésiante" con que apellida LAURÉ a ciertos tributos. Prueba de ello en la práctica es su penetración y desarrollo en sector tan probadamente hostil a la tributación como es el agrícola.

En nuestro país existe además una razón práctica: la insuficiencia de las dotaciones presupuestarias para ciertos servicios, especialmente en los gastos de personal, que han venido acusando una gran rigidez e incluso una marcada regresividad en el mantenimiento de los niveles reales de retribución.

Su desarrollo práctico.

Pese a la posible lógica que pueda existir en las causas apuntadas, la parafiscalidad ha irrumpido en el sistema de las instituciones financieras con la imprecisión de tiempo y de forma que caracteriza a las creaciones empíricas. De ahí que no se trate de un concepto con perfiles definidos y definitivamente acuñado.

Lo cierto es que junto al impuesto como exención exigida por el Estado, gestionada por la administración financiera e inscrita en los presupuestos generales para subvenir al conjunto de los fines públicos, ha ido adquiriendo paulatinamente relieve y significación una variedad de exacciones, afectadas por regla general a la financiación de fines específicos y particulares, gestionadas por servicios administrativos distintos a los fiscales y previstas al margen de los citados presupuestos.

Se trata, en suma, de esa palpable realidad de los cánones, derechos, arbitrios, etc. que comparten con el impuesto las funciones de detracción coactiva de las rentas privadas.

Pocos son los rasgos comunes a tal conjunto de exacciones que permitan elaborar un concepto genérico de parafiscalidad. Pues tales gravámenes difieren entre sí profunda. mente por razón de su destino o aplicación, de los objetos que gravan, de la forma en que se perciben, organismos que los gestionan y, sobre todo, por razón de su naturaleza; ya que tienen perfiles que, según los casos, hacen que se asemejen a cada una de las distintas clases de tributos. Basta para apreciarlo con espigar muchas colecciones legislativas.

Pero, en cambio, las colecciones legislativas no dan idea de la significación cuantitativa de este fenómeno. Sólo el examen de los presupuestos de los organismos autónomos para 1957 permite estimar en -más de tres mil trescientos millones de pesetas la recaudación por ellos obtenida en estos conceptos. (De ellos, mil quinientos millones por conceptos de naturaleza análoga a la del impuesto, y mil ochocientos por otros asimilables al de tasa.)

En todo caso, la significación cuantitativa de tales exacciones es de primera magnitud, tanto si se juzga por su comparación con los demás ingresos públicos, como en relación con las dimensiones globales de nuestra economía. Además, su desigual distribución entre los sectores económicos y por tanto en su incidencia final es también razón que le confiere singular importancia. Es de esperar que con la aplicación de las nuevas leyes llegaremos en breve plazo a un mejor conocimiento cualitativo y cuantitativo de los gravámenes para. fiscales y con ello a la posibilidad de analizar con más conocimiento su naturaleza y sus efectos.

Este estado de cosas, común a casi todos los países, hace que la parafiscalidad tenga más significación práctica que teórica. Pese a la fortuna que ha hecho su

nombre desde que se utilizó por vez primera en el inventario del ministro fran. cés Schumann -sobre la situación financiera en el período 1913-1946-, su estudio científico, aunque emprendido por autores de fama y recogido hoy en todos los manuales de cien. cia financiera, no ha alcanzado la profundidad que es de desear. Constatemos, sin embargo, la forma en que se ha producido, y para ello nada más interesante que. examinar su desarrollo a la luz de los principios financieros clásicos.

El sistema financiero clásico, por razones fundamental. mente políticas, tiene en el frontis el lema del control, el del refrán castellano "hacienda tu amo te vea"; y esta permanencia del control en manos de las cámaras legislativas, que son los amos del caso, se asegura a través del principio de legalidad de los tributos y de sumisión de las decisiones financieras al plan presupuestario jurídicamente vinculante.

El principio de legalidad.

El principio de legalidad es un garantía de la seguridad jurídica. En su virtud se exige que precisamente una norma con rango de ley establezca el impuesto e incluso, en algunos casos, que leyes sucesivas autoricen la aplicación de la exacción en los períodos financieros respectivos.

Todos nuestros textos constitucionales, como antes nuestras viejas leyes, han sancionado este principio. Sin embargo, bajo su vigencia ha tenido lugar el desarrollo de la parafiscalidad. Con ello se ha frustrado la seguridad que 'se trataba de asegurar. Así lo reconoce la reciente ley sobre tasas y exacciones parafiscales al afirmar en su preámbulo que "de poco servirá exigir una ley votada en Cortes para el pago de los tributos si al margen de esa norma se pudieran crear y hacer efectivas, con dispensa tácita del cumplimiento del expresado requisito y por precepto administrativo de inferior rango las más diversas tasas y exacciones".

Y aunque se invoque el derecho a una excepción para las exacciones que se configuran como tasas, ninguna razón puede apoyarla. Nuestras leyes, al proclamar el principio de que toda exacción ha de fundarse en ley que la autorice, no distinguen entre impuestos y tasas; siempre se refieren a tributos, contribuciones y otras enunciaciones genéricas y ejemplificativas.

Además, y como la doctrina francesa precisa, la gratuidad de los servicios públicos es la regla, y su prestación no puede hacerse depender del pago de un canon o derecho más que cuando éste se halle expresa y suficientemente previsto. Argumento que parece autorizar la nueva Ley en su art. 12 al ocuparse de la prestación de los servicios en el -caso de discrepancia con el usuario sobre la procedencia o cuantía de la exacción.

Queda así consignada una dé las notas típicas de la parafiscalidad, la de su nacimiento al margen del principio de legalidad, circunstancia que la nueva Ley de 26 de diciembre trata de evitar para el futuro, al disponer en su art. 3 -como lo hace la Ley de Entidades Estatales Autónomas en su art. 11- que tanto las tasas como las

demás exacciones parafiscales habrán de establecerse en virtud de normas que reúnan el rango requerido por nuestras leyes fundamentales.

El derecho presupuestario.

El nacimiento de estas exacciones especiales no es, sin embargo, más que testimonio de otra quiebra más profunda, la del derecho presupuestario, ya que el producto de tales exacciones se destina a la financiación de gastos que no se consignan en los presupuestos generales. Se trata, en definitiva, de un fraccionamiento en la actividad financiera, que queda así parcialmente sustraída al control que las cámaras legislativas realizan a través, de la aprobación de los presupuestos. Proceso éste de elevada significación, pues implica, en suma, un desplazamiento de las decisiones sobre los fines y funciones de los organismos públicos; las decisiones se adoptan y los planes económicos públicos -con la determinación de su contenido y de sus fines- se forman al margen del poder legislativo y por otros órganos de decisión.

La crisis en los principios del derecho presupuestario clásico adquiere especial relieve en torno a los fenómenos parafiscales. Quiebra la unidad de gestión financiera al ser el presupuesto sólo expresión de una parte de la misma y se sustituye por tanto la publicidad en dicha gestión por la clandestinidad.

La afectación de los ingresos a ciertos gastos, que tuvo una primera expresión en los que se ponían por garantía de los empréstitos, adquiere un notable desarrollo, con lo que se desconoce el principio de universalidad, y sobre todo se altera sustancialmente el régimen jurídico del gasto público. ya que éste varía en función de los ingresos con que se financia, desapareciendo así la autorización especial y limitativa del poder legislativo y violentando el criterio tradicional de que los gastos deben fijarse antes que los ingresos.

Menos remedio aportan las nuevas leyes a esta segunda quiebra, ya que las actividades financieras de las entidades autónomas quedan por completo sustraídas al control de sus presupuestos por el poder legislativo. Y si bien las normas reguladoras de los ingresos públicos tienen eficacia y son aplicables sin necesidad de la renovación anual de la autorización para exigirlos, no debe ser así con los de carácter parafiscal. En ellos hay que velar permanentemente por la adecuación del impuesto afectado al gasto correspondiente para prevenirse tanto del exceso como de la insuficiencia de dotación, y el control de esta adecuación falta al someter a los presupuestos de las entidades autónomas a una autorización exclusivamente administrativa.

Es más, la legalidad inicial en el establecimiento de los ingresos afectados no es suficiente para legitimar indefinidamente los gastos, tanto en concepto como en cuantía, de dichas entidades, sobre cuya oportunidad y medida sólo pueden pronunciarse las Cortes por la vía muy indirecta de las subvenciones presupuestarias.

Además no son sólo legislativos los controles que la parafiscalidad elude, porque estas exacciones evitan no sólo en su administración, sino también en su ordenación financiera y en su acomodación a los criterios generales de la política fiscal, los controles de los Ministerios de Hacienda, la regla de la unidad de caja y la censura de los Tribunales de Cuentas. Con ello se pone de manifiesto una alteración no ya en la distribución de funciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, sino también en las respectivas competencias de los órganos administrativos.

Por todo ello no puede causar sorpresa que entre los defensores de los sistemas doctrinales y políticos tradicionales la parafiscalidad sea enjuiciada con manifiesta hostilidad, como un fenómeno patológico en lo financiero y como una consecuencia lamentable del dirigismo intervencionista.

La parafiscalidad, simple artificio técnico.

Respondiendo a estas ideas, una de las opiniones científicas más extendidas es la de que las exacciones parafiscales tienen la misma naturaleza que el impuesto. Se trata de impuestos caracterizados formal y orgánicamente, producto de una mezcla de empirismo, de oportunismo y de ajustes parciales (J. G. Mérigot. *Eléments d'une théorie de la parafiscalité*. Rev "Science Financière", 1949, 134 ss.).

A esta opinión se llega tras el análisis de sus notas distintivas o caracterizadoras. Así lo ha hecho Mérigot (op. cit.), seguido por M. Flamant (*La comparaison internationale des charges fiscales et parafiscales*. Rev. "Science Financière", 1956, 360 ss.), por G. Ulhoa (*Alcuni aspetti giuridico-costituzionali della parafiscalità nel Brasile*. Archivo Financiero, V, 36 ss.) y en España por Sánchez Asiaín (*Apuntes sobre la parafiscalidad*. "Boletín de Estudios Económicos", 1958, 195 siguientes). Examinemos brevemente estos criterios:

a) Las exacciones parafiscales como exacciones coactivas.

No se trata de prestaciones satisfechas como consecuencia de la adhesión libre a un organismo o de la petición de una contraprestación. Son detracciones coactivas, unilateralmente establecidas, sin que en su aplicación exista consentimiento de los obligados.

b) Su carácter extrapresupuestario.

c) Afectación de su producto.

Lo cual no supone que las exacciones tengan fines especiales. Son exacciones con un fin fiscal -obtener recursos- que es compatible con la afectación (vid. Brfuer. Finanzsteuern, Zwecksteuern und Zweckzuwendung von Steuererträgen. Munich. 1928). Esto representa, sin embargo, un movimiento regresivo en el proceso histórico

de desvinculación del impuesto de su causa y del gasto del ingreso con que se financia (vid. Villar Palasí. Fisco Versus Administración.º Rev. "Administración Pública" (24), 1957, 11 'ss.).

Menor eficacia caracterizadora tienen otros criterios que también se examinan por algunos autores.

d) Su carácter orgánico.

Son parafiscales, según él, las exacciones percibidas por los entes públicas autónomos o institucionales; así G. Ingrosso (Parafiscalità e teoría giuridica della imposta. Rassegna di Finanza Pubb'ica, 1956, 233 ss.).

e) Su gestión por servicios distintos de los fiscales.

f) Se reconoce a los organismos beneficiarios la facultad de disponer sobre la ordenación o el destino de la exacción.

Notas similares a las apuntadas son las que utiliza el artículo 1 de la ley de 26 de diciembre para configurar las exacciones a que ésta se aplica. Especialmente hemos de destacar la de su destino a "cubrir necesidades económicas, sanitarias, profesionales o de otro orden", como un elemento esencial en el concepto de parafiscalidad, según dicha Ley. Prueba de ello es que en el artículo 14 de la misma se disponga la supresión de las exacciones citadas a propuesta del Ministro de Hacienda "cuando cese o se haga imposible el fin a que estén afectada! y a que respondió su creación".

Tras la consideración de estas notas los autores antes citados concluyen identificando las exacciones parafiscales con los impuestos. No son, dicen, sino impuestos disimulados; más bien debiera hablarse de una "criptofiscalidad" (Leduc). Todo se reduce así a un proceso técnico "que en el régimen de intervencionismo económico y social trata de establecer ingresos 'coactivos afectados, de carácter extrapresupuestario, por cuenta de organismos económicos, profesionales o sociales, bien se exijan por los propios beneficiarios o por la administración fiscal" (Mérigot).

Un intento de superación.

Sin embargo ya he apuntado anteriormente que hay quien ve en la parafiscalidad algo más que un simple proceso de afectación de ingresos. La exacción parafiscal difiere del impuesto, no en sus elementos externos, sino en las circunstancias sociales e históricas en que se produce. (E. Morselli. Le point de vue théorique de la parafiscalité. Rev. Science Financière, 1951, 84 ss.).

Esta diferencia en su naturaleza da lugar, según Morselli, a otras contraposiciones: en la contribución fiscal se actúa una justicia política y administrativa, en la parafiscal,

la social y económica; el concepto de presión fiscal es inaplicable a la parafiscalidad..

En especial, los fines políticos fundamentales, que son los del Estado y las corporaciones territoriales, se atienden con el impuesto que agota sus posibilidades financieras en esta función política. Los fines políticos complementarios, propios de organismos autónomos no territoriales, se atienden a través de la parafiscalidad, y aunque existe una comunidad de intereses entre las clases sociales que sienten las necesidades y las que contribuyen a satisfacerlas, hay también en estas últimas un interés político de orden superior.

Resulta así errónea para estos autores la asimilación técnica o instrumental entre impuesto y gravamen parafiscal.

Esta teoría, aunque contradicha (H. Laufenburger. A propos du point de vue théorique de la parafiscalité. Rev. Science Financière, 1951, 340 ss.) y fácilmente rebatible, pone de relieve uno de los aspectos de mayor interés en la parafiscalidad, el que se relaciona con el fin de la exacción y el principio de la ventaja especial.

Fin de la exacción parafiscal.

La asignación del producto de la exacción a un fin determinado y concreto no es suficiente para diferenciar a ésta del impuesto. En definitiva los fines del impuesto - obtener recursos, influir en la producción o en las rentas- y los servicios que financian no son elementos de su definición (F. Netomark. Les buts de l'impôt dans la théorie et dans la pratique contemporaine. Rev. Science Financière, 1949, 101 ss.). Pero no cabe duda que el propósito de atender mediante la exacción parafiscal a ciertas finalidades de carácter económico (estímulos a la producción, compensación de precios, investigación), social (seguridad social, aprendizaje), profesional etcétera, es un elemento que la matiza en forma muy especial. (Vid., en cuanto a la clasificación de finalidades, el informe "Parafiscalité" de la Dirección General de precios y del control económico de Francia. Statistiques et études financières, 1950. 83 iss.).

Causa de la exacción.

Esta conexión con el fin nos lleva, sin embargo, a la del ingreso con el gasto, es decir, a la posible existencia de una causa especial. Según ello la exacción fiscal se asemejaría a una tasa en la que la razón de una ventaja especial da lugar a una contraprestación para lograr la "aequalitas inter onera el beneficia". Así, mientras el impuesto supera el concepto liberal de precio, la parafiscalidad moderna se estructura sobre un principio de equivalencia.

Esta argumentación ha sido especialmente estudiada tomando como punto de partida los criterios de divisibilidad e indivisibilidad de los servicios públicos (F. Forte. Teoría dei tributi speciali. Riv. di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, 1953, 330 ss.), que en ocasiones se confunde con la posibilidad de medir las ventajas que

proporcionan (hay servicios indivisibles con utilidades muy diversas, vg., habitando en la ciudad o en la montaña).

Resulta así que los servicios públicos son indivisibles, no por su naturaleza, sino en la práctica. Son las ideas económicas y políticas de cada momento las que determinan la forma en que se distribuyen las cargas de su financiación. La posibilidad de dividirlos varía con el tiempo, los procedimientos y el grado de organización.

Si la ventaja es individual se absorbe mediante los llamados tributos especiales; si es indivisible, mediante el impuesto. Pero entre uno y otro caso existen para ciertos grupos o categorías de individuos, ventajas de conjunto que especialmente les proporcionan los entes autónomos institucionales; son las que compensan la parafiscalidad: La exacción parafiscal se convierte así en un procedimiento de distribución del coste de ciertos servicios públicos entre ciertas personas que tienen en ellos un interés especial y común. Los miembros de cada grupo contribuyen, no por razón de sus capacidades contributivas, sino por su solidaridad social, vínculo que adquiere relevancia financiera y que juega un papel de causa de la exacción. (Vid. B. Griziotti. 11 principio della solidarietà finanziaria. Riv. di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, 1953, 107 ss., donde desarrolla la teoría de la solidaridad financiera, como razón apolítica, económica y social integrante de la causa del impuesto).

En determinar hasta qué punto existe en la parafiscalidad esta especial vinculación o equivalencia consiste, a mi juicio, toda su incógnita científica. (La Ley española, en su artículo 11, apunta cuando menos a este criterio cuando admite el derecho a la devolución, no sólo de las tasas, sino también de las exacciones debidas por el desarrollo de una actividad, cuando ésta no tenga lugar, o no se preste o desarrolle en la forma adecuada).

La ciencia financiera abre así a la parafiscalidad los horizontes que el derecho clásico le cierra. Pero entre uno y otro momento existe una etapa de transición que no puede explicarse según los principios tradicionales, ni justificarse hasta que se haya realizado la síntesis de las ideas políticas, financieras y económicas de nuestro tiempo. Precisamente a regular esta etapa de transición tienden las recientes disposiciones legales y bajo estas condiciones es como deben ser entendidas y aplicadas.

Difícil resulta, por tanto, afirmar cuál es la posición teórica de la Ley. A mi ver su criterio es -y no podía ser de otra manera- fundamentalmente práctico, ya que sólo pretende crear un "marco constituyente dentro del cual encuentren cauce jurídico adecuado" y "dejar la máxima amplitud conciliable con los propósitos de seguridad y garantía para que se desenvuelvan de acuerdo con las normas que exijan su específica naturaleza y su particular destino" (Preámbulo de la Ley).

De ahí resulta una tendencia marcada de asimilación de la exacción parafiscal al impuesto -proceso paralelo al de asimilación del organismo autónomo a la

administración ordinaria- debida, más que a una postura teórica preestablecida, a un deseo de contener los excesos a que el brote de estas nuevas formas pudiera dar lugar.

Esta asimilación técnica al impuesto se pone de relieve en la nueva Ley a través de distintas disposiciones: en los procedimientos de recaudación, en la vía de apremio, en las reclamaciones económico-administrativas, en las reglas de fiscalización y contabilidad y sobre todo en la configuración genérica de la estructura de estas relaciones tributarias.

Posición análoga a la de la ley española ha tomado la francesa sobre exacciones parafiscales, cuya reforma se inició en el Decreto de reforma tributaria general de 1948 y se continuó por la Ley de 1953. (Vid. La notion juridique de parafiscalité. R. Ducos-Ader. Rev. Science Financière, 1956, 660 siguientes).

La nueva Ley queda, por tanto, sin pronunciarse sobre el futuro de la parafiscalidad, limitándose a culminar un proceso de conservadora ordenación cuyos antecedentes remotos están, en el fondo, en la profusa legislación que desde 1835 se ha dictado sobre cajas especiales y cuyos precedentes próximos están constituidos por la ley de 13 de marzo de 1943 sobre organismos autónomos y por la reciente sobre régimen jurídico de la Administración.

En lo porvenir habrá que juzgar con atención de su orientación y desarrollo. Nadie puede sensatamente postular con radicalismo su desaparición, porque su nacimiento no se debe a capricho o azar. Podríamos hacer nuestras, "mutatis mutandis", las consideraciones de Jesús F. Fueyo sobre el control político de la descentralización funcional (La distribución orgánica y territorial de la administración desde el punto de vista de la racionalización de su funcionamiento. Rev. de Administración Pública, 1951, 61 ss.). La preocupación que estas innovaciones suscita "no puede erigirse en premisa de una regresión a la Administración de estructura única del 800; por la sencilla razón de que ello equivaldría a abdicar de los objetivos y funciones que le han sido impuestos a la Administración por reacciones incontenibles de la base sociológica; debe servir más bien de estímulo para dar con las fórmulas que permitan recomponer, no la unidad organológica, pero sí la unidad teleológica, la unidad política de fines".

Pero ya desde ahora y para un futuro inmediato pueden anticiparse algunos criterios a los que habrá de acomodarse la política de ordenación. Ante todo ha de procurarse que la especialidad de estas exacciones no redunde en quiebra de la unidad en la actividad financiera, planificada y coordinada por esencia y cuyo fraccionamiento no puede admitirse. Para ello, sin perjuicio de sus peculiaridades, habrá de procurarse una dirección política homogénea que impulse no sólo a las actividades tradicionales, sino también a las parafiscales -incluso a las excluidas por su origen legal o por razones subjetivas del ámbito de la nueva Ley. De entre estas últimas, algunas exacciones como las de fin social merecen una atención preferente por su función redistributiva y por la importancia de sus efectos económicos.

Nada más deseable en el orden técnico que la coordinación con las exacciones que componen el sistema tributario general de las de carácter parafiscal -"lato sensu"-. Todas ellas han de complementarse determinando el grado de progresividad en la exacción resultante del conjunto del sistema, acomodándose en su estructura, simplificándose, evitando dobles imposiciones interiores.

En nada la afectación debe contradecir el principio de unidad caja y ha de llegarse para ello a una mayor coordinación de las situaciones de Tesorería de los diversos organismos. En sentido diverso al que antes comentábamos, debe darse aquí una obligada solidaridad financiera: la solidaridad de recursos, necesaria para su adecuada movilización.

El recurso en el futuro a la financiación por ingresos parafiscales debe ser debidamente ponderado con criterios políticos y sociales, matizando en qué medida cada gasto responde a intereses generales y a intereses particularizados, para determinar el grado de financiación por impuestos o por tributos basados en el principio de equivalencia (vid. E. García de Enterría. Sobre la naturaleza de la tasa y las tarifas de los servicios públicos. Rev. de Administración Pública, 1953, 129 ss.).

Finalmente, desde un punto de vista económico la parafiscalidad debe cuidarse, por su incidencia indirecta y muy particularizada que puede dar lugar a traslaciones imprevisibles con el consiguiente desplazamiento de la carga fiscal y a la desnaturalización de su configuración teórica, y sobre todo en orden a la política económica general. En este sentido hay que procurar que las transferencias económicas entre los distintos sectores que la parafiscalidad comporta respondan siempre a criterios precisos de justicia y conveniencia y, sobre todo, evitar que, aplicada a fomentar un sistema desmedido de subvenciones, compensaciones o primas, se convierta en agente de protecciones artificiosas que perturban el sistema de los mercados y desvirtúan la significación del precio, del coste o de la competencia o practican un malthusianismo fiscal en beneficio de empresas marginales o de bajo nivel productivo.

Del uso que de la parafiscalidad se haga, más que de su encuadramiento científico dependerá en definitiva el que formen o no en el cuadro de las instituciones financieras del futuro.