
PRESTACIÓN DE SERVICIOS ACADÉMICOS POR LAS UNIVERSIDADES. LA DISCUTIBLE CALIFICACIÓN LEGAL DE «PRECIOS PÚBLICOS»

Antonio Cubero Truyo

Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario.
Universidad de Sevilla.

SUMARIO: 1. La calificación empleada en la LOU: «precios públicos por servicios académicos». 2. La terminología legal no es pacífica. Ejemplos de la confusión reinante: la alusión a las «tasas universitarias» en la reciente reforma de la LOU. 3. La terminología legal no es el argumento concluyente. La verdadera naturaleza material está encima del *nomen iuris*. 4. Los requisitos del concepto de precio público: la voluntariedad y la concurrencia privada. 5. Sobre la aparente voluntariedad de la educación superior. Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el carácter coactivo concurre cuando la actividad requerida es «imprescindible» para satisfacer necesidades esenciales. La Universidad como servicio público esencial. 6. A mayor abundamiento, la situación parcial de monopolio de hecho. 7. Las conclusiones extraídas sobre el carácter de tasas, ¿resultan extensibles a las enseñanzas oficiales de posgrado? El Máster y el Doctorado en la nueva estructura de los estudios universitarios. 8. La explicación histórica del error en la calificación: la reforma de la LRU por la Ley de Tasas y Precios Públicos y la posterior declaración de inconstitucionalidad del concepto de precio público. 9. La explicación sociológica de la persistencia en el error de calificación por parte de la actual LOU: las connotaciones que suelen atribuirse al concepto de precio público, opuestas a su verdadero significado. 10. La consecuencia práctica de su calificación como tasa (prestación patrimonial de carácter público): la sujeción al principio de reserva de ley. El papel impropio de la Conferencia General de Política Universitaria en la fijación del *quantum* de la prestación.

1. LA CALIFICACIÓN EMPLEADA EN LA LOU: «PRECIOS PÚBLICOS POR SERVICIOS ACADÉMICOS»

El artículo 81.3.b) de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades¹ (conocida como LOU) establece lo siguiente:

«El presupuesto de las Universidades contendrá en su estado de ingresos:
[...]

b) Los ingresos por los **precios públicos por servicios académicos** y demás derechos que legalmente se establezcan. En el caso de estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, los **precios públicos** y derechos los fijará la Comunidad Autónoma, dentro de los límites que establezca el Consejo de Coordinación Universitaria que estarán relacionados con los costes de prestación del servicio.

¹ Boletín Oficial del Estado de 24 de diciembre.

Asimismo, se consignarán las compensaciones correspondientes a los importes derivados de las exenciones y reducciones que legalmente se dispongan en materia de **precios públicos** y demás derechos».

Como puede observarse, la LOU sostiene la calificación de precios públicos para referirse a la contraprestación derivada de los servicios académicos, es decir, el importe de la matrícula universitaria. A nuestro juicio, la terminología empleada resulta cuando menos discutible (por no decir errónea, avanzando las conclusiones que irán saliendo a relucir en adelante²).

2. LA TERMINOLOGÍA LEGAL NO ES PACÍFICA. EJEMPLOS DE LA CONFUSIÓN REINANTE: LA ALUSIÓN A LAS «TASAS UNIVERSITARIAS» EN LA RECIENTE REFORMA DE LA LOU

Afirmamos que la calificación asignada por el artículo 81.3.b) de la LOU resulta discutible y ello se empieza a poner de manifiesto con un simple repaso al ordenamiento vigente, donde no es extraño encontrar disposiciones que se refieren a los supuestos «precios públicos» universitarios con la terminología alternativa de «tasas». Es lo que ocurre, *verbigracia*, en varias leyes autonómicas (ejemplo relevante al estar las Comunidades Autónomas especialmente implicadas en este asunto, puesto que a ellas corresponde la competencia para fijar los «precios públicos»):

– En la Comunidad Autónoma Valenciana, el artículo 21.2.c) de la Ley 4/2007, de 9 de febrero, de coordinación del Sistema Universitario Valenciano³, establece entre las funciones del Consejo Valenciano de Universidades y de Formación Superior la de «conocer las directrices básicas a seguir por la Generalitat y las universidades en la ordenación de becas, créditos y ayudas a los estudiantes, y en la regulación de las **tasas académicas** y, en su caso, elaborar propuestas sobre las mismas».

– La Ley 7/2003, de 13 de marzo, del Consejo Social de la Universidad de Castilla-La Mancha⁴, en su artículo 3.f) atribuye al Consejo Social, entre otras competencias, la de «establecer los criterios generales de concesión de becas y demás ayudas que se otorguen a los estudiantes con cargo al Presupuesto de la Universidad así como, en su caso, las modalidades de exención total o parcial del pago de **tasas académicas**».

– Y en el mismo sentido, el artículo 70.j) de la Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema Universitario Vasco⁵ enumera entre las funciones del Consejo Social la de «instrumentar, en su caso, una política de becas, ayudas y créditos a los estudiantes y las estudiantes y establecer modalidades de exención total o parcial del pago de **tasas académicas**».

A lo largo de este trabajo iremos viendo otros supuestos en los que la normativa no es muy precisa en la utilización de la terminología, pero queremos destacar ahora

² Ya apuntábamos que era una calificación «defectuosa» en CUBERO TRUYO, A.: *Fiscalidad de los estudiantes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 19 y ss.

³ Boletín Oficial del Estado de 23 de marzo.

⁴ Boletín Oficial del Estado de 2 de junio.

⁵ Boletín Oficial del Estado de 12 de marzo.

un caso sumamente particular: la disposición adicional decimonovena de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades⁶, cuyo tenor es el siguiente:

«Compensación de **precios públicos**.— Cualquier reducción de **tasas universitarias** regulada por la Administración competente será compensada anualmente en los presupuestos de la universidad mediante transferencias⁷».

Obsérvese cómo se confunden los conceptos: mientras que en la rúbrica del precepto se alude a los «precios públicos», en el interior del mismo se alude a las «tasas», como si fueran términos intercambiables o sinónimos⁸. Se trata a nuestro juicio de un exponente muy significativo; porque representa un pronunciamiento reciente, que revela cuál es en estos momentos la situación de desorientación en la cuestión terminológica, en absoluto zanjada; y porque se incluye en una modificación de la norma fundamental en materia universitaria, la LOU, que es justamente la que hace la proclamación formal de la naturaleza de «precio público», y no parece que se sea plenamente consecuente con ella.

En un amago de defensa de la propiedad del texto transcrito, podría pensarse que cada una de las menciones realizadas se está refiriendo a un concepto distinto: por un lado, los precios públicos por la prestación del servicio académico-docente (la matrícula); y por otro lado, las tasas por la prestación de servicios relacionados con la gestión administrativa de los estudios (expedición de títulos, de certificaciones académicas...). A esta última modalidad de tasas se refiere el artículo 13.h) de la Ley de Tasas y Precios Públicos⁹ con el desafortunado calificativo de tasas por la prestación de «ser-

⁶ Boletín Oficial del Estado de 13 de abril.

⁷ A propósito de las compensaciones, podemos citar normas sobre esta cuestión que seguían refiriéndose a las «tasas» bastante después de haber sido introducido el concepto de «precio público», como la Ley 17/1998, de 15 de junio, por la que se conceden créditos extraordinarios por importe total de 20.425.257.360 pesetas, para atender compensaciones de tasas universitarias y otros gastos del Ministerio de Educación y Cultura (Boletín Oficial del Estado de 16 de junio).

⁸ En esa misma línea, en la página web del Ministerio de Educación y Ciencia, hay un apartado dedicado a los precios públicos, bajo el elocuente rótulo de «Precios públicos (Tasas académicas)», donde el paréntesis parece indicar que con el término tasas no es que se esté añadiendo nada sino que se está tratando de aclarar el primer concepto, identificándolo con el segundo. Véase <http://www.mec.es/universidades/legislacion/html/alumno-precio-publico.html>.

⁹ En los antecedentes de la sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, los recurrentes descargaban algunos comentarios que ponían de manifiesto la dificultad de interpretación del artículo 13.h) de la Ley de Tasas y Precios Públicos y los problemas de deslinde entre tasas y precios públicos en el ámbito académico: «Podría contraargumentarse que al prever, por ejemplo, la exigencia de tasas por «servicios académicos y complementarios» se está haciendo referencia a aquellos aspectos que presuponen el ejercicio de potestades administrativas (como los de homologación o convalidación de títulos) pero, desde luego, no es eso lo que el precepto expresa. Si nos atenemos a su letra, los servicios académicos no pueden dar lugar a la exigencia de tasas, ya que los únicos niveles en que su recepción resulta obligatoria son los protegidos por la gratuidad de la enseñanza, impidiéndose la exigencia de tasas en razón de los mismos. [...] La posible interpretación que se apuntaba para salvar esta dificultad, la de ceñir la exigencia de tasas a los aspectos de tales servicios que implican ejercicio de autoridad y que resultan de solicitud obligatoria (el caso de un certificado sanitario oficial), plantea, no obstante, otro problema diferente. Dado que la fijación y la cuantía de las tasas y de los precios públicos no sigue el mismo régimen ni guarda la misma relación con el coste del servicio, habría que distinguir en cada uno de éstos qué parte de su coste se debe a actividades que admiten financiarse con tasas y cuáles, en cambio, pueden sufragarse a través de precios públicos. Ante la evanescencia de los criterios de distinción entre unas y otros, la tarea puede resultar imposible. Basta pensar, como colofón, e insistiendo en los «servicios académicos», si la expedición de un certificado de matrícula origina una tasa o

vicios *académicos* y complementarios» (apelación a los servicios *académicos* que parece más adecuada a la actividad de formación que a la actividad de gestión administrativa y que induce a confusión con la terminología que emplea la LOU al referirse a los precios públicos por servicios académicos¹⁰).

Pero esta explicación no nos sirve como descargo puesto que de ser así, de querer referirse la disposición adicional decimonovena a ambas partidas, no podrían aparecer una en el título y otra en el contenido, sino que tendrían que mencionarse ambos conceptos tanto en la rúbrica como en el enunciado de la norma. Esto es: «*Compensación de precios públicos y tasas.*— Cualquier reducción de precios públicos y tasas universitarias...». Acumulación de conceptos que sí se produce en la disposición adicional vigésima cuarta de la LOU (en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2007), cuando sostiene que los estudiantes con discapacidad «tendrán derecho a la exención total de tasas y precios públicos». Todo lo cual evidencia que no se está llamando a cada una de las dos realidades por su nombre correcto sino que se está evocando una realidad sin acertar a denominarla o denominándola con imprecisión.

En suma, no siempre los textos normativos que se ocupan de los servicios académicos de las universidades parecen asumir la inclinación del artículo 81.3.b) de la LOU hacia el concepto de precio público en detrimento del concepto de tasa. La caracterización como precio público no es pacífica y sigue asomando con frecuencia la definición tradicional de tasa.

3. LA TERMINOLOGÍA LEGAL NO ES EL ARGUMENTO CONCLUYENTE. LA VERDADERA NATURALEZA MATERIAL ESTÁ POR ENCIMA DEL NOMEN IURIS

El hecho de que el importe de la matrícula universitaria sea calificado legislativamente como «precio público» (aunque ya hemos constatado que ni siquiera de forma unánime) no es una garantía de su carácter de «precio público», puesto que las concretas figuras jurídicas son lo que son y no siempre son lo que se llaman. Como asevera el Tribunal Constitucional en relación con las distintas modalidades de tributo, «sería puro nominalismo entender que tal denominación legal sea elemento determinante de su verdadera naturaleza fiscal, pues las categorías tributarias, más allá de las denominaciones legales, tienen cada una de ellas la naturaleza propia y específica que

un precio público. Puesto que puede ser emitido por el centro privado en que se realicen los estudios, es claro que no cumple el segundo requisito para configurarse como hecho imponible de una tasa. En consecuencia, los centros públicos de enseñanza también deberían exigir por dicha certificación un precio público, así como, en general, por el desarrollo de su actividad. Y no se argumente que la mentada expedición de certificados supone ejercicio de autoridad, pues además de falso, podría replicarse que debería ser igualmente obligatoria su solicitud para poder devengar la tasa, llevando a distinguir, por ejemplo, si se solicita para obtener prórroga en el servicio militar (dándose entonces el carácter obligatorio, al exigirlo el Reglamento del Servicio Militar), o por mero deseo personal, desapareciendo aquel carácter y haciéndolo merecedor de un precio público».

¹⁰ Sobre la distinción entre los precios públicos universitarios y las tasas universitarias, véase: AGUALLO AVILÉS, Á.: *Tasas y precios públicos*, Lex Nova, Valladolid, 1992, p. 143. HERRERA MOLINA, P. M.: *Los precios públicos como recurso financiero*, Civitas, Madrid, 1991, p. 57. Un tratamiento específico de la cuestión puede encontrarse en Muñoz del Castillo, J. L.: «Reflexiones sobre las tasas académicas y los precios públicos universitarios», *Información Fiscal*, núm. 8, 1995.

les corresponde de acuerdo con la configuración y estructura que reciban en el régimen jurídico a que vengan sometidas, que debe ser el argumento decisivo a tener en cuenta»¹¹. Es evidente que el funcionamiento o el despliegue jurídico de una figura, tributaria o no, «no puede hacerse depender de la denominación que el legislador, a su discreción, asigne»; «procede por ello indagar cuál es la clasificación tributaria que se deriva de su régimen legal»¹².

El legislador dista mucho de ser infalible, resultando abundantes los ejemplos de errores en la calificación. El más conocido es el caso de las «tasas sobre el juego» que, en realidad son impuestos, según se encargó de certificar el Tribunal Constitucional en la sentencia 296/1994, de 10 de noviembre, pero hay otros, como la «tasa por emisión de informes de auditoría de cuentas», que también es un impuesto, según los Autos del Tribunal Constitucional 381, 382 y 383/2005, de 25 de octubre.

La jurisprudencia constitucional ha jugado, en efecto, un importante papel desmascarando la auténtica cualidad de diversas prestaciones. Lo que ya no nos parece tan encomiable es la pasividad del Tribunal aceptando que las calificaciones erróneas se mantengan, siempre que los prescripciones de orden constitucional queden salvaguardadas, pasividad imitada por el legislador (la experiencia demuestra que el legislador, si no se lo exige el Tribunal Constitucional, suele perseverar en la nomenclatura, aunque la conozca errada, haciendo flaco favor al principio de seguridad jurídica)¹³.

En esa línea de cierta pasividad, el Tribunal Constitucional en la sentencia 185/1995 se desentendía de si las figuras concretas que la Ley 8/1989 calificaba como precios públicos eran precios públicos o tasas, porque le bastaba con determinar si, al margen de su título, eran o no prestaciones patrimoniales de carácter público para verificar si el principio de reserva de ley estaba siendo infringido. Es decir, le preocupaba el cumplimiento de las estipulaciones constitucionales, y no así los nombres. Sin embargo, en la sentencia 102/2005, de 20 de abril, el Tribunal, una vez que desvela que se trataba de prestaciones patrimoniales de carácter público, sí declara directamente inconstitucional la propia denominación que la ley había empleado («precio privado» en ese caso) argumentando que tal denominación, por representar una categoría preexistente, llevaba aparejada un régimen jurídico específico que excluía las exigencias del principio de reserva de ley y por ello resultaba incompatible con la Constitución. El elemento clave que explica las soluciones diferentes de las sentencias 185/1995 y 102/2005 es la utilización de una nomenclatura nueva o consolidada. Si el legislador crea una nueva figura, el Tribunal respeta el nombre elegido y sólo se ocupa de garantizar el predominio en lo sustancial de la Constitución. Pero si se utilizan figuras preexistentes, que ya traen consigo un régimen determinado, el Tribunal vetará la denominación formal cuando el régimen jurídico implícito en la nomenclatura tenga repercusiones de alcance constitucional inadmisibles. Examinemos con detalle el razonamiento:

¹¹ Sentencia 296/1994, de 10 de noviembre. Las referencias a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que se hagan en este trabajo pueden ampliarse en Cubero Truyo, A. y García Berro, F.: *Recopilación Sistemática de la Doctrina Constitucional sobre el Derecho Financiero y Tributario*, Mergablum, Sevilla, 2005.

¹² Sentencia 296/1994, de 10 de noviembre.

¹³ GARCÍA NOVOA, C.: *El principio de seguridad jurídica en materia tributaria*, Marcial Pons, Madrid, 2000. CUBERO TRUYO, A.: «Una manifestación de inseguridad jurídica: las discordancias entre el régimen jurídico material y el *nomen iuris*», *Impuestos*, núm. 10, 1997.

«Procede, en consecuencia, declarar inconstitucional el apartado 2 del art. 70 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante, en su versión original, en la medida en que se aplica a prestaciones patrimoniales de carácter público. Esta declaración de inconstitucionalidad debe extenderse también al apartado 1 del mismo precepto legal, en tanto que califica como “precios privados” los que, como hemos señalado, constituyen verdaderas “prestaciones patrimoniales de carácter público” a las que hace referencia el art. 31.3 CE. En la STC 185/1995, de 14 de diciembre, señalamos que en “uso de su libertad de configuración, el legislador puede crear las categorías jurídicas que considere adecuadas. Podrá discutirse en otros foros la corrección científica de las mismas, así como su oportunidad desde la perspectiva de la política legislativa; sin embargo, en un proceso de inconstitucionalidad como el presente sólo puede analizarse si la concreta regulación positiva que se establece de esas categorías respeta los preceptos constitucionales que les sean aplicables” [F] 6 a)]. Sin embargo, en el presente caso, y a diferencia del supuesto analizado en la Sentencia citada, en el que se examinaba la constitucionalidad de una nueva categoría jurídica creada por la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos –los precios públicos–, el legislador no crea ninguna categoría jurídica nueva, sino que se limita a calificar a las contraprestaciones devengadas por la prestación de servicios portuarios como “precios privados”, una categoría preexistente que predetermina el régimen jurídico que es de aplicación a dichas contraprestaciones, excluyendo las exigencias que derivan del principio de reserva de ley establecido por la Constitución para las prestaciones patrimoniales de carácter público (arts. 31.3 y 133.1 CE)».

¿Sería aplicable esta doctrina a los precios públicos universitarios? A nuestro juicio, la LOU (que se aprobó en el año 2001), al emplear el término «precio público» está utilizando una categoría preexistente (categoría consagrada en la Ley 8/1989 y configurada por completo tras la reforma del año 1998, a raíz de la sentencia 185/1995) con un significado y un régimen jurídico determinado que excluye las exigencias derivadas del principio de reserva de ley (exactamente igual que ocurría en la sentencia 102/2005), y por tanto, en el supuesto de que acordáramos que los precios públicos universitarios son prestaciones patrimoniales de carácter público en el ámbito del artículo 31.3 de la Constitución, sería inconstitucional la propia calificación de precio público y no sólo las consecuencias materiales de la misma (la no sujeción al principio de reserva de ley, asunto al que nos dedicaremos en el apartado final de este trabajo)

En cualquier caso, queda claro que el *nomen iuris* por el que se inclina el legislador no tiene por qué ser el *nomen iuris* correcto, de manera que tenemos que enfrentarnos al debate sobre su adecuada calificación sin dejarnos llevarnos por el apriorismo del posicionamiento de la ley¹⁴.

4. LOS REQUISITOS DEL CONCEPTO DE PRECIO PÚBLICO: LA VOLUNTARIEDAD Y LA CONCURRENCIA PRIVADA.

En una primera aproximación, los precios públicos son contraprestaciones pecuniarias que se satisfacen por la prestación de servicios o la realización de acti-

¹⁴ Sobre la discusión en torno a la verdadera naturaleza de otras figuras del contexto educativo, véase URQUIZU CAVALLÉ, A.: «La naturaleza tributaria de las cuotas del seguro escolar», *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 266, 2002.

vidades efectuadas en régimen de Derecho Público, descripción inicial que también sería válida para las tasas. ¿Dónde entonces se produce la separación entre una y otra categoría?

Para que tales contraprestaciones tengan el carácter de precios públicos, tienen que cumplir dos requisitos acumulativos, según se desprende de la definición de precio público del artículo 24 de la Ley de Tasas y Precios Públicos:

- que sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados;
- que tales servicios se presten también por el sector privado.

Los mismos requisitos se desprenden *a sensu contrario* de la definición de tasa del artículo 6 de la Ley de Tasas y Precios Públicos o del artículo 2.2.a) de la Ley General Tributaria, sintonía lógica pues la tasa y el precio público se construyen como dos elementos alternativos; vienen a ser el haz y el envés de un mismo fenómeno.

Examinemos si concurren o no las condiciones necesarias para la calificación de precio público.

5. SOBRE LA APARENTE VOLUNTARIEDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR. CONFORME A LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EL CARÁCTER COACTIVO CONCORRE CUANDO LA ACTIVIDAD REQUERIDA ES «IMPRESINDIBLE» PARA SATISFACER NECESIDADES ESENCIALES. LA UNIVERSIDAD COMO SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL

Es evidente que los estudiantes acuden a la universidad de manera voluntaria. No existe obligación alguna de cursar estudios universitarios, con lo cual parece que se cumple el primero de los dos requisitos (requisitos necesarios ambos) para la calificación como precio público. Sin embargo, no podemos conformarnos con tan inmediata conclusión, que resultaría simplista.

¿Cuándo se entiende que un servicio prestado por una administración pública es de solicitud voluntaria por parte del usuario? Para responder a esta cuestión, hay que tener en cuenta que la referencia legal a la voluntariedad ha de ser interpretada según los criterios señalados por el Tribunal Constitucional, en su sentencia 185/1995, de 14 de diciembre, sentencia que declaró la inconstitucionalidad parcial del artículo 24 de la Ley de Tasas y Precios Públicos que contiene la definición de la categoría del «precio público», provocando su reforma¹⁵.

¹⁵ Los términos exactos del fallo de la Sentencia 185/1995 son: «En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

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

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

En la redacción originaria del concepto de precio público del artículo 24 de la Ley de Tasas y Precios Públicos se desarrollaba o aclaraba el concepto de voluntariedad de la siguiente manera:

«No se considerará voluntaria la solicitud por parte de los administrados:

- a) Cuando les venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.
- b) Cuando constituya condición previa para realizar cualquier actividad u obtener derechos o efectos jurídicos determinados».

El Tribunal Constitucional consintió la presencia del requisito de la voluntariedad en la definición del precio público, siempre que la concepción de la voluntariedad se atuviera a una serie de prescripciones expuestas por el propio Tribunal. Así, el fallo de la sentencia 185/1995 admitió esa fórmula que antes hemos reproducido condicionando su validez a que se interpretara conforme a la doctrina que en ese momento estaba sentando: «El resto de la letra c) del art. 24.1 no es inconstitucional, siempre que se interprete la letra b) del art. 24.2 en el sentido contenido en el fundamento jurídico 4. c), penúltimo párrafo, de esta Sentencia». ¿Cuál es entonces la interpretación necesaria efectuada por el Tribunal Constitucional?

La doctrina del Constitucional a este respecto lo que hace es descartar el sesgo formalista o literal que hubiera podido desprenderse de una primera lectura de la Ley y generar una efectiva ampliación del ámbito de actividades que no se pueden considerar voluntarias: «En cuanto a la definición de la voluntariedad, el precepto utiliza una locución tan sumamente genérica —“cuando constituya condición previa para realizar cualquier actividad”—, que si bien resulta difícil hallarle un sentido preciso —operación que, por otra parte, escapa a nuestra competencia—, lo que sí es seguro es que en su seno admite la inclusión de aquellas actividades que pueden considerarse imprescindibles para los contribuyentes, es decir, pueden incluirse no sólo las solicitudes formal o jurídicamente obligatorias sino también las que pueden serlo desde el punto de vista real y efectivo en el sentido antes mencionado».

Obsérvese que el Tribunal rechaza el debate sobre obligatoriedad o voluntariedad formal; muy al contrario se trata de analizar desde un «punto de vista real y efectivo» en qué casos los ciudadanos se ven impelidos a recurrir a los entes públicos para la prestación de actividades que les resultan imprescindibles. En ese sentido, la importancia para los ciudadanos de las actividades que realicen los entes públicos se convierte en un factor crucial a la hora de dirimir si es una actividad voluntaria o materialmente coactiva. La prestación que un ente público exija a cambio de una actividad esencial o imprescindible se considera una prestación coactiva, y al revés, sólo se considera voluntaria «en la medida en que puede entenderse que los servicios y las actividades solicitadas no son de las consideradas esenciales o imprescindibles».

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

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

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

5. Desestimar el recurso en todo lo demás».

Y para dictaminar si las actividades se consideran esenciales o imprescindibles, resulta obligado atender al contexto social, a las circunstancias de cada momento y lugar, tal y como se pone de manifiesto en la misma sentencia 185/1995: «Con todo, debe precisarse que la libertad o la espontaneidad exigida en la realización del hecho imponible y en la decisión de obligarse debe ser real y efectiva. Esto significa que deberán considerarse coactivamente impuestas no sólo aquellas prestaciones en las que la realización del supuesto de hecho o la constitución de la obligación es obligatoria, sino también aquellas en las que el bien, la actividad o el servicio requerido es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar o, dicho, con otras palabras, cuando la renuncia a estos bienes, servicios o actividades priva al particular de aspectos esenciales de su vida privada o social».

La Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público¹⁶ y, con anterioridad, la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas¹⁷, se encargaron de adaptar los conceptos legales a la sentencia 185/1995, y en los textos resultantes se aprecia una asunción casi literal de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el rasgo de la voluntariedad inherente al concepto de precio público:

«A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud por parte de los administrados [...] cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante».

La Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria¹⁸, al referirse a la no voluntariedad como característica de las tasas, decidió eliminar esa aclaración sobre cuándo debe o no considerarse voluntaria la solicitud de un servicio, haciéndola desaparecer también de la Ley de Tasas y Precios Públicos (aunque sí continúa en el artículo 7 de la LOFCA y en el artículo 20 del Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales). Mas resulta indiscutible que la Ley General Tributaria no actuó así por oponerse a tal criterio o derogarlo (lo cual sería imposible pues el legislador no puede ir contra los veredictos del Constitucional) sino por considerar seguramente que esa labor explicativa o didáctica es una labor propia de la doctrina constitucional que no hace falta —y menos a estas alturas— que se traslade a la ley. Por consiguiente, la interpretación del Tribunal Constitucional sobre la voluntariedad («Para que la solicitud de la prestación pueda considerarse efectivamente libre, deberá entenderse no sólo que no viene impuesta legalmente, sino que el servicio o la actividad solicitada no sea imprescindible») sigue siendo plenamente válida, como no podía ser de otra forma, y resulta esencial para dilucidar la cuestión que nos ocupa.

Llegados a este punto, sólo resta concluir, ante el concepto de voluntariedad que ha quedado alumbrado, que la enseñanza universitaria pública no puede considerarse

¹⁶ Boletín Oficial del Estado de 14 de julio.

¹⁷ Boletín Oficial del Estado de 28 de diciembre.

¹⁸ Boletín Oficial del Estado de 18 de diciembre.

voluntaria dado que constituye un servicio público esencial y por ende imprescindible o indispensable. Como se señala en la exposición de motivos de la LOU, las Universidades ocupan un papel central en el desarrollo cultural, económico y social de un país, igual que antes en la LRU se subrayaba la idea de que la Universidad «constituye un auténtico servicio público referido a los intereses generales de toda la comunidad nacional y de sus respectivas Comunidades Autónomas». En efecto, el primer artículo de la LOU proclama que «la Universidad realiza el servicio público de la educación superior», noción de servicio público que está ligada a la satisfacción de necesidades de interés general, lo cual conecta con el calificativo de actividades imprescindibles que utiliza la jurisprudencia constitucional.

Sólo podría sostenerse que la Universidad no es esencial desde una acepción de la esencialidad que no es a la que se refiere el Tribunal Constitucional (de la misma manera que quien pretenda utilizar la palabra coactividad en su acepción natural no respetaría la doctrina constitucional). Se puede vivir plenamente sin acudir a la Universidad, ciertamente, como se puede vivir plenamente sin hacer uso de otros muchos servicios públicos que son esenciales. Esencial no implica que tenga que ser de recepción inexcusable o imperativa. Téngase en cuenta que cuando el Tribunal Constitucional utiliza la expresión «indispensable» la completa diciendo «indispensable para satisfacer necesidades básicas», y la enseñanza superior es en la actualidad indispensable para el posterior desarrollo de una gran parte de las actividades profesionales básicas, cuyo ejercicio resulta necesario para el desenvolvimiento de la comunidad. Es obvio que el ciudadano que acude a la universidad lo hace por voluntad propia y no por obligación impuesta pero, utilizando el *argot* del Tribunal Constitucional, la renuncia a la formación universitaria le privaría de aspectos esenciales de su vida privada o social.

Al lector puede parecerle un ejercicio ocioso la argumentación sobre el carácter básico de este servicio público del que hacemos derivar la nota de la coactividad y por tanto la imposibilidad de la calificación como precio público; mas el hecho de contar con un pronunciamiento legal en contrario (la ley debe gozar de la presunción de validez) y el hecho de que la doctrina tributarista no haya reaccionado ante esa discutible nomenclatura obligan a un esfuerzo particular de convicción. De ahí que aportemos a continuación cuatro reflexiones adicionales:

1ª. El régimen de becas, de interés general, confirma con rotundidad el carácter esencial de los estudios universitarios. Justamente por ser un servicio público esencial, imprescindible para la satisfacción de necesidades fundamentales, la ley se preocupa de garantizar que nadie pueda quedar marginado del mismo por motivos económicos, tal y como se registra en el artículo 45.4 de la LOU: «Con objeto de que nadie quede excluido del estudio en la Universidad por razones económicas, el Estado y las Comunidades Autónomas así como las propias Universidades, instrumentarán una política de becas, ayudas y créditos a los estudiantes y, en el caso de las Universidades públicas, establecerán, asimismo, modalidades de exención parcial o total del pago de los precios públicos por prestación de servicios académicos». La consagración del sistema de becas como un mecanismo asociado a la viabilidad generalizada de la enseñanza universitaria viene a demostrar que «la renuncia a estos bienes, servicios o actividades priva al particular de aspectos esenciales de su vida privada o social», de manera que se cumple la condición que señala el Tribunal Constitucional para considerar que nos encontramos ante prestaciones patrimoniales de carácter público, y más concretamente, ante tasas.

2ª. El Tribunal Constitucional, en la consabida sentencia 185/1995, tuvo que pronunciarse sobre el caso concreto de los servicios públicos postales (ya que su calificación como «precios públicos» había sido impugnada), y sobre ellos sostuvo que «la práctica totalidad de los servicios públicos postales deben calificarse hoy en España como servicios irrenunciables o imprescindibles»¹⁹. Tal precedente resulta aprovechable para nuestro debate. Nos parece que son situaciones cuando menos homologables: no existe obligatoriedad a la hora de que los ciudadanos hagan uso de ambos servicios públicos, ni los postales ni los universitarios, pero la esencialidad de los mismos cae por su propio peso. Desde la perspectiva de los contribuyentes, la renuncia a la utilización de estos servicios se produciría a costa de renunciar a aspectos básicos de su vida privada o social y desde la perspectiva de la comunidad, resulta de interés general la prestación pública de los mismos.

3ª. Una visión global de lo que ocurre cronológicamente con la enseñanza indica que no tiene sentido conectar la obligatoriedad o no de la misma con las controversias de deslinde entre las tasas y los precios públicos. Obsérvese que en el ámbito de la enseñanza obligatoria, lo que ocurre no es que se conduzca a la calificación como tasas sino que, un paso más allá, se establece la gratuidad del servicio público y se prohíbe la exigencia de tasas (en virtud del artículo 21.1 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, las entidades locales no podrán exigir tasas por los servicios de enseñanza «en los niveles de educación obligatorios»). Por tanto, sería una posición extrema sostener que la enseñanza universitaria por el mero hecho de no ser obligatoria, ya debe tener como contraprestación de los usuarios un precio público en lugar de una tasa; conclusión además que si se basa en ese único argumento debería extenderse también al bachillerato, que no es obligatorio, o a la formación profesional. A nuestro juicio, es evidente que el bachillerato si no fuera gratuito y

¹⁹ «El segundo supuesto previsto en el art. 24 L.T.P.P. es el constituido por «las prestaciones de servicios y las entregas de bienes accesorias a las mismas efectuadas por los servicios públicos postales» [art. 24.1 b)]. La gestión de los servicios públicos postales se atribuye en la actualidad al organismo autónomo creado por la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, con la denominación de Organismo Autónomo de «Correos y Telégrafos». Según el número 2 del primer párrafo del art. 99 de esta Ley «Son funciones del Organismo Autónomo «Correos y Telégrafos»: a) La gestión de los servicios básicos de Correos. b) La gestión y explotación de los restantes servicios de Correos y de los de Telecomunicación que actualmente desempeñan la Secretaría General de Comunicaciones, a través de la Subdirección General de Infraestructura de las Comunicaciones y la Dirección General de Correos y Telégrafos. c) La prestación de servicios de giro por sí mismo o a través de la Caja Postal de Ahorros. d) La emisión, conjuntamente con el Ministerio de Economía y Hacienda, de sellos y demás signos de franqueo. En Materia de sellos para filatelia y demás productos filatélicos, corresponderá su distribución a Correos y a cualquier otra Entidad de Derecho Público que se determine por el Gobierno. e) Otras actividades relacionadas con las comunicaciones. Seguirán gestionándose por «Correos y Telégrafos» los servicios oficiales de telecomunicación previstos en el art. 11 de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones». Y en el número 3 de este mismo párrafo se añade que «a los efectos de lo previsto en la letra a) del apartado anterior, se considera que son servicios básicos postales la admisión, clasificación, curso, transporte y distribución de cartas y tarjetas postales en todas sus modalidades, así como los servicios de telegramas, télex y giro postal y telegráfico. No tendrán la consideración de servicios básicos los restantes servicios, por lo que podrán ser gestionados además por otras Entidades Públicas o Privadas, previa autorización administrativa». La práctica totalidad de los servicios públicos postales deben calificarse hoy en España como servicios irrenunciables o imprescindibles que además, en muchos casos, continúan siendo prestados por el Estado en posición de monopolio. Por ello debe concluirse que las contraprestaciones pecuniarias derivadas de esos servicios son verdaderas prestaciones patrimoniales de carácter público sometidas al principio de legalidad. En consecuencia, también en este caso, dada la generalidad con que está redactada esta letra b) del art. 24.1, si del análisis del resto del articulado de la Ley de Tasas y Precios Públicos se deduce que en la configuración de esta última figura no se ha respetado la reserva de ley, deberá declararse la inconstitucionalidad de este precepto».

tuviera contraprestación, ésta sería una tasa, dada la indispensabilidad de tal servicio público, aunque no sea obligatorio (y aunque haya concurrencia privada)²⁰. En buena lógica, debe existir un término medio o una evolución gradual en la que el grado menor de esencialidad de la educación, por situarse en niveles progresivamente superiores, implique que sí haya que exigir contraprestación del usuario, pero que esa contraprestación deba estar adornada de las características y garantías propias de las tasas, ausentes si se propugna la naturaleza de precios públicos (nos referimos fundamentalmente a la garantía de que su importe no pueda superar el coste del servicio y a la garantía del principio de reserva de ley).

4ª. Cuando el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre el carácter relativo de la reserva de ley, argumenta que cuanto «mayor sea la capacidad de libre decisión que se otorgue al particular menos precisa será la intervención de los representantes de los ciudadanos», resultando admisible una mayor intervención de las normas reglamentarias «en aquellos ingresos como las tasas en los que se evidencia, de modo directo e inmediato, un carácter sinalagmático que no se aprecia en otras figuras impositivas»²¹. Sacamos a colación estos fundamentos porque en ellos queda patente que la libertad –al menos formal– de los usuarios al recurrir a los servicios públicos no es obstáculo para la calificación como tasas. Se admite que en los servicios que dan lugar al pago de tasas, tasas que por definición entran en el campo de las prestaciones patrimoniales *coactivas*, existe un grado reconocible de libre decisión de los particulares y un carácter sinalagmático que serían escasamente compatibles con el entendimiento literal del conflicto sobre la obligatoriedad o voluntariedad.

En suma, aun reconociendo que la terminología se presta inicialmente a la confusión, y conceptos como *coactividad*, *obligatoriedad*, *indispensabilidad*, parecen no coherer con una educación que es ciertamente voluntaria, los calificativos hay que entenderlos no en su acepción usual sino enriquecidos o matizados por la interpretación *ad hoc* que ha hecho el Tribunal Constitucional, y que conduce a estimar, de manera inexorable a nuestro juicio, que los «precios públicos» de las enseñanzas oficiales de las Universidades públicas no pueden ser «precios públicos» sino «tasas».

6. A MAYOR ABUNDAMIENTO, LA SITUACIÓN PARCIAL DE MONOPOLIO DE HECHO

Si bien ya hemos llegado a la conclusión de que la verdadera naturaleza del importe que satisfacen los estudiantes por el servicio de enseñanza en las Universidades públicas es la de tasas, no resulta ocioso examinar *obiter dicta* la otra condición necesaria para que una contraprestación pueda acceder a la calificación de precio público, esto es, que tal contraprestación se exija en relación con servicios ofrecidos también por el sector privado.

²⁰ En esa línea, puede citarse la disposición adicional primera de la Ley 11/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía (Boletín Oficial del Estado de 23 de enero de 2008), donde se señala que «los estudios de bachillerato, formación profesional inicial y enseñanzas artísticas profesionales serán gratuitos en los centros docentes públicos, no estando sujetos al pago de tasas» (obsérvese la sintomática alusión a las «tasas»).

²¹ Sentencia 233/1999, de 16 de diciembre.

Como es sabido, según la redacción inicial del artículo 24 de la Ley de Tasas y Precios Públicos, tenían la consideración de precios públicos las contraprestaciones pecuniarias que se satisfacían por la prestación de servicios en régimen de Derecho Público cuando tales servicios eran «susceptibles de ser prestados o realizados por el sector privado, por no implicar intervención en la actuación de los particulares o cualquier otra manifestación de autoridad, o bien por no tratarse de servicios en los que esté declarada la reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente». Es decir, cualquier actividad desarrollada por un ente público en la que cupiera la iniciativa privada daba lugar al pago de un precio público, quedando las tasas para aquellas actividades legalmente monopolizadas por el Estado. El Tribunal Constitucional, en la sentencia 185/1995, reaccionó señalando que el dato importante no era la mera posibilidad teórica de competencia privada sino la existencia de concurrencia efectiva («El precepto excluye únicamente a los monopolios de derecho y prescinde de si en la práctica el sector privado presta efectivamente los mismos servicios o actividades»), por lo que «los precios serán prestaciones patrimoniales de carácter público» «salvo que se produzca una efectiva situación de concurrencia del sector público y el privado en la prestación de los servicios», llegando a la conclusión de que eran «inconstitucionales las palabras «susceptibles de ser» y las frases «por no implicar intervención en la actuación de los particulares o cualquier otra manifestación de autoridad, o bien por no tratarse de servicios en los que esté declarada la reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente» del segundo párrafo del art. 24.1 c).

De ahí que en la redacción corregida ya se exija no que sean susceptibles de ser prestados sino que se presten efectivamente («tendrán la consideración de precios públicos las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho Público cuando, **prestándose también tales servicios o actividades por el sector privado**, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados»). Por tanto, tendríamos que observar no ya que el servicio de la enseñanza superior puede ser prestado por el sector privado sino que se presta de hecho.

En cuanto a la primera proposición, es evidente que sí puede haber universidades privadas, como se desprende del artículo 27 de la Constitución, que reconoce el derecho a la educación y también la libertad de enseñanza, la libertad de creación de centros de enseñanza (justamente por este reconocimiento constitucional en la Sección consagrada a los derechos fundamentales y las libertades públicas, los artículos de la LOU —o apartados dentro de los artículos— dedicados a las universidades privadas —artículos 3.2, 4.5, 5, 6.5, 12, 27, 72— tienen el carácter de ley orgánica, carácter que no tienen otras cuestiones importantísimas contenidas en la LOU, como la regulación del profesorado o de los órganos de gobierno de las universidades públicas; de manera que, por ejemplo, la sustitución del sistema de habilitación por el de acreditación se podía haber abordado por ley ordinaria). Pero el hecho de que pueda haber universidades privadas, no resulta determinante; como hemos señalado, tiene que ser que las haya efectivamente y que las haya de tal modo que el estudiante pueda elegir entre estudiar en una universidad pública o privada. ¿Tiene esa opción real el estudiante español?

La respuesta no puede ser enteramente afirmativa sino que depende del contexto. Hay universidades privadas, pero no en todas las Comunidades Autónomas ni en todas las titulaciones. Según el Tribunal Constitucional, «la dilucidación de cuándo concurren estas circunstancias [las que determinan la existencia de coactividad o voluntariedad, las que deter-

minan si hay o no auténtica espontaneidad en la decisión de acudir a la oferta pública] deberá atender a las características de cada caso concreto», lo que conduciría necesariamente a un examen diversificado, en el que no se podría llegar a una conclusión absoluta sino a respuestas parciales²².

¿Depende de la titulación? En aquellas titulaciones donde no haya ninguna oferta privada, no cabe duda de que quien acceda a la universidad pública lo hará «coactivamente» en el sentido asumido por el Tribunal Constitucional, por cuanto que la universidad pública representa la única opción posible. Según la sentencia 185/1995, «lo cierto es que si sólo son los Entes públicos quienes los prestan [los servicios en cuestión], los particulares se ven obligados a optar entre no recibirlos o constituir necesariamente la obligación de pago de la prestación». El sujeto es libre de elegir tales estudios, desde luego, mas ésa no es para el Tribunal Constitucional una libertad relevante: «La posibilidad de abstenerse de utilizar el bien, el servicio o la actividad no es a estos efectos una libertad real y efectiva». Resulta plenamente aplicable la explicación que el Tribunal empleaba en relación con los bienes del dominio público: «Existe, por tanto, una situación que puede considerarse de monopolio ya que si un particular quiere acceder a la utilización o al aprovechamiento citados para realizar cualquier actividad debe acudir forzosamente a los mismos. La única alternativa que le cabe al particular para eludir el pago del precio público es la abstención de la realización de la actividad anudada a la utilización o aprovechamiento del demanio, pero ya hemos dicho que la abstención del consumo no equivale a libre voluntariedad en la solicitud». De donde se deduce, desvelada ya la presencia de la coactividad en los estudios universitarios monopolizados de facto por las universidades públicas, que tales precios públicos universitarios son en realidad tasas. Nos parece importante esta conclusión porque siendo un detalle absolutamente objetivo supone descartar de raíz la validez universal de la actual definición de precio público incluida en la LOU.

Asimismo, ¿depende de la zona geográfica? En efecto, existen ciudadanos que no pueden elegir en su ámbito territorial entre la oferta pública y la privada. Por ejemplo,

²² Precisamente por esta circunstancia de que la calificación como precio público o privado depende del contexto, puede resultar sorprendente a primera vista que la Ley reguladora de las Haciendas Locales establezca en el artículo 20.4 un listado de tasas, que recogen algunos casos de actividades donde puede haber competencia privada. Según el Tribunal Constitucional debe atenderse «a las características de cada caso concreto», lo que se compeadece poco con la enumeración de supuestos que se definen como tasas con carácter general. Caben dos interpretaciones: o la Ley reguladora de las Haciendas Locales se ha excedido al calificar radicalmente como tasas determinados servicios en los que sí existe en algunos ámbitos geográficos competencia privada de hecho; o por el contrario, que la Ley sólo ha incluido en esa enumeración servicios básicos o indispensables, que dan lugar al pago de tasas incluso aunque haya concurrencia privada. Podría esta última ser una explicación válida, por ejemplo, para el servicio de «asistencias y estancias en hogares o residencias de ancianos» (aunque hubiera residencias privadas en el mismo municipio, si se considera un servicio básico, el dato de la concurrencia privada ya sería accesorio y no afectaría a la calificación de tasas). Hay algunos otros supuestos cuya *indispensabilidad* resulta discutible, como las piscinas o las instalaciones deportivas, pero no nos detenemos en su análisis que rebasa el objeto de estos comentarios. Si bien no podemos dejar pasar la oportunidad de invocar este pronunciamiento legislativo sobre las tasas para defender la consideración de tasas en el caso de las universidades, con mucho mayor fundamento que en algunos de los casos que allí aparecen recogidos. Precisamente, en relación con la educación, hay algunas alusiones en esa lista de tasas (las «enseñanzas especiales en establecimientos docentes de las entidades locales» o las «guarderías infantiles»), que corroboran una tendencia natural (sólo contradicha en el caso de las universidades) a hablar de tasas cuando la educación es impartida por entes públicos (entre otros factores, porque aun habiendo oferta privada coincidente, la oferta pública no debe plantearse con los criterios de rentabilidad o de coste cero que presiden el concepto de precio público).

en Andalucía no existe todavía universidad privada alguna en funcionamiento. Recientemente se ha aprobado la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de reconocimiento de la Universidad privada Fernando III²³, pero aún no se ha acordado su implantación efectiva. Si lo que se pretende es dilucidar si se produce verdadera concurrencia, si de lo que se trata es de reservar el rol de precio público para los casos en los que esté garantizada la posibilidad de elección, tal posibilidad no existe en diversas Comunidades Autónomas. O no es (por mucho que haya que defender, sin duda, la movilidad en el ámbito universitario) una posibilidad realista.

En cualquier caso, tenemos que insistir en que el argumento sobre la ausencia (al menos parcial) de competencia privada efectiva sólo lo utilizamos a mayor abundamiento, puesto que como es sabido la sentencia 185/1995 declaró que los precios públicos tan solo escapan a la calificación de prestaciones patrimoniales de carácter público y a la consiguiente sumisión al principio de legalidad «si los dos requisitos, voluntariedad y no monopolio del sector público, se dan de forma cumulativa y no alternativa». De ahí que la adaptación legal a la sentencia consistiera en eliminar del concepto de precio público la anterior fórmula disyuntiva en la que una cualquiera de las dos condiciones resultaba bastante («cuando concurra alguna de las dos circunstancias siguientes») y eliminar concatenadamente la anterior fórmula cumulativa del concepto de tasas («cuando concurran las dos siguientes circunstancias»). Son, pues, necesarios ambos requisitos para ser precios públicos; o visto desde la otra perspectiva, es suficiente con que se incumpla cualquiera de las dos condiciones para ser tasas. En consecuencia, cuando hemos observado que la competencia privada es cierta en algunos estudios y en algunas zonas, no significa que en esos casos sí pueda hablarse de precios públicos y en los restantes de tasas. No; la conclusión adecuada es que son tasas en todo caso, porque con independencia de que se cumpla el requisito de la alternativa privada, se trata de servicios indispensables, y como tales, no se entiende cumplido el requisito también necesario de la voluntariedad. De la misma manera que los servicios postales esenciales dan lugar al pago de una tasa (la definición es inexorable por la «indispensabilidad» del servicio) con independencia de que haya competencia privada efectiva.

Por último, ya que estamos dedicándonos a examinar la concurrencia de universidades públicas y privadas, conviene sacar a colación un dato significativo en relación con las becas. Los estudiantes de las universidades privadas también pueden disfrutar del régimen de becas públicas, pero con un límite cuantitativo; de acuerdo con el artículo 9.6 del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas²⁴, mientras que «el importe del componente de matrícula para alumnos de las universidades públicas será el que se fije cada curso académico para los precios públicos por servicios académicos», «el importe del componente de matrícula para alumnos de las universidades privadas no excederá de los precios públicos oficiales establecidos para la misma titulación en los centros de titularidad pública de la comunidad autónoma»²⁵. No es un dato baladí a nues-

²³ Boletín Oficial del Estado de 7 de mayo.

²⁴ Boletín Oficial del Estado de 17 de enero de 2008.

²⁵ Al localizar normas autonómicas que también establecen este límite para las becas por estudios en universidades privadas, hemos detectado algún curioso ejemplo. El artículo 39 de la Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema Universitario Vasco (Boletín Oficial del Estado de 12 de marzo) alude a «precios públicos» para referirse a las universidades públicas y alude en cambio a «tasas» cuando se hace referencia a las

tro juicio. Por un lado, el hecho de que los estudiantes de las universidades privadas puedan resultar en alguna medida financiados por la Hacienda Pública pone de manifiesto la consideración de servicio esencial o indispensable que se tiene de la enseñanza superior, argumento clave para sostener la auténtica cualidad de «tasas» de los «precios públicos» universitarios. Por otro lado, el establecimiento de un límite máximo para las becas nos lleva a evocar *mutatis mutandis* uno de los rasgos característicos de las tasas, cuyo importe no podrá exceder del coste del servicio, a diferencia o al revés de lo que ocurre con los precios públicos, que deben cubrir como mínimo el coste del servicio (artículos 19.2 y 25.1 de la Ley de Tasas y Precios Públicos); dado que las matrículas de las universidades públicas se sitúan por debajo del coste del servicio, nos hallamos ante un indicio más de que la calificación como «tasas» que venimos propugnando es la adecuada²⁶.

7. LAS CONCLUSIONES EXTRAÍDAS SOBRE EL CARÁCTER DE TASAS, ¿RESULTAN EXTENSIBLES A LAS ENSEÑANZAS OFICIALES DE POSGRADO? EL MÁSTER Y EL DOCTORADO EN LA NUEVA ESTRUCTURA DE LOS ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

Cuando venimos argumentando que son «tasas» los «precios públicos» correspondientes a los estudios universitarios, lo hemos hecho pensando en las enseñanzas de Grado (con la nueva terminología) o en las enseñanzas de Licenciatura, Diplomatura, Ingeniería, Ingeniería Técnica, Arquitectura o Arquitectura técnica (con la terminología anterior). Pero tenemos que plantearnos también qué sucede con las enseñanzas oficiales de posgrado, esto es, el Máster oficial y el Doctorado.

Por lo que respecta a la novedosa figura del Máster oficial, creemos que tras la transformación estructural de las enseñanzas universitarias en la que estamos inmersos, que trae consigo la consagración de estos Másteres como estudios «conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional», la calificación de «tasas» para la contraprestación exigida a los estudiantes resulta pertinente, por las razones que hemos estado barajando en el caso del Grado y que cabe extender a estas otras enseñanzas universitarias igualmente oficiales. Se ha producido una drástica separación del concepto de *Máster* que veníamos manejando en España, regido por las leyes del mercado, mediante una penetración en el campo de las enseñanzas oficiales, bajo el control público. Téngase en cuenta en esa línea que la

universidades privadas: «Artículo 39. Exenciones y reducciones de **precios públicos**.- 1. Las estudiantes y los estudiantes de la Universidad del País Vasco disfrutarán, en el marco de las previsiones reglamentarias, de las siguientes exenciones y reducciones de los **precios** a que se refiere el artículo 95 de la presente ley: a) Exención total, cuando pertenezcan a familias numerosas de honor y de primera categoría y a familias que tengan algún miembro discapacitado, así como a víctimas del terrorismo y a sus familiares. b) Exención del 50 por 100, cuando sean miembros de familias numerosas de segunda categoría y familias monoparentales. [...] 3. El Gobierno Vasco arbitrará los convenios pertinentes para subvencionar a las estudiantes y los estudiantes de las universidades no públicas un porcentaje de **tasas académicas**. Estos convenios se ajustarán, en cuanto a los criterios, a los recogidos en el apartado primero de este artículo, y, en cuanto a las cuantías, a las que rigen las exenciones de tasas para los estudiantes de la Universidad del País Vasco».

²⁶ Decimos que es simplemente un indicio y no una prueba concluyente al estar legalmente admitida la posibilidad –excepcional, por supuesto– de que también los precios públicos se sitúen por debajo del coste «cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen» (artículo 25.2 de la Ley de Tasas y Precios Públicos).

denominación de los títulos no oficiales de posgrado (que persistirán –tanto en el sector privado como en el sector público– y serán compatibles con los oficiales) no podrán inducir a confusión con la denominación de los títulos oficiales de Máster Universitario, por existir una reserva formal de la denominación oficial²⁷, que se convierte así en una especie de dominio *público* (matizadamente, porque claro está que las universidades privadas también pueden expedir títulos oficiales de Máster Universitario, sometidos a los consabidos requisitos de verificación por el Consejo de Universidades y autorización de su implantación por la Comunidad Autónoma). El hecho de que la duración del Grado se haya reducido un año en relación con la mayoría de las anteriores Licenciaturas es un factor trascendental que abunda en la idea de que los Másteres oficiales van a adquirir una esencialidad superior a la que hasta ahora tenían las enseñanzas de posgrado, por lo que no parece descabellado hablar de enseñanzas esenciales o indispensables, siempre con el acento no estricto que a tales calificativos hemos otorgado. Convertidos ya en estudios oficiales y manteniéndose dentro de unas coordenadas temporales similares a las que se venían cubriendo con las Licenciaturas, se viene a producir una identificación sustancial entre el significado de unas y otras enseñanzas, de primer o de segundo ciclo.

La identificación que hemos apuntado resulta palpable en los procedimientos de cuantificación. Ni el artículo 81.b) de la LOU ni el artículo 7 del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales²⁸ (que no por casualidad sustituye a los Reales Decretos 55/2005, de 21 de enero, por el que se establece la estructura de las enseñanzas universitarias y se regulan los estudios universitarios oficiales de Grado y 56/2005, de 21 de enero, por el que se regulan los estudios universitarios oficiales de Postgrado; es decir, hasta ahora había dos cuerpos jurídicos para dos cuestiones profundamente separadas), hacen distinción alguna al regular cómo deben fijarse los importes de las enseñanzas de Grado y de posgrado, englobando ambas vertientes en un tratamiento común e indiscriminado²⁹. Y ya en la práctica, los límites se aprueban en un mismo documento, la Resolución de 9 de junio de 2008, de la Secretaría General del Consejo de Coordinación Universitaria, por la que se publica el acuerdo de 2 de junio de 2008, de la Conferencia General de Política Universitaria, por el que se fijan los límites de precios públicos por estudios conducentes a la obtención de títulos universitarios oficiales para el curso 2008-2009³⁰.

²⁷ Disposición adicional undécima del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales: «*Títulos no oficiales*.- Las universidades en uso de su autonomía, podrán impartir otras enseñanzas conducentes a la obtención de otros títulos distintos a los expresados en el artículo 3.1. La expedición de estos títulos se realizará del modo que determine la universidad, sin que ni su denominación ni el formato en que se confeccionen los correspondientes títulos puedan inducir a confusión con los títulos oficiales que se establecen en los artículos 9, 10 y 11 del presente real decreto».

²⁸ Boletín Oficial del Estado de 30 de octubre.

²⁹ «Artículo 7. *Precios públicos de las enseñanzas universitarias oficiales*.- De acuerdo con lo dispuesto en el apartado b) del artículo 81 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en su nueva redacción dada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la anterior, en las enseñanzas conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, e impartidas en universidades públicas, los precios públicos y derechos los fijará la Comunidad Autónoma, dentro de los límites que establezca la Conferencia General de Política Universitaria, que estarán relacionados con los costes de la prestación del servicio».

³⁰ Boletín Oficial del Estado de 12 de junio.

En concreto, los límites establecidos para los Másteres oficiales en el último año académico son los siguientes: «El rango de precios públicos de los estudios universitarios de posgrado regulados por el Real Decreto 56/2005, de 21 de enero, modificado por el Real Decreto 1509/2005, de 16 de diciembre, se actualizará aplicando a los precios actualmente vigentes la tasa de variación interanual del Índice Nacional General de Precios de Consumo desde el 30 de abril de 2007 al 30 de abril de 2008. Excepcionalmente, las Comunidades Autónomas podrán modificar el límite superior hasta un máximo equivalente al 30 % del coste». Aunque hemos hablado de identificación (es el mismo órgano —y en un mismo acto— el que establece los límites y con base en el mismo precepto de la LOU), parece quizás perceptible una flexibilidad algo mayor en los límites cuantitativos marcados para el posgrado que en el caso de las enseñanzas de Grado (la comparación no puede ser automática porque los cuatro puntos de separación admitidos en el Grado se aplican sobre una base distinta, no van referidos al coste sino a los importes del curso anterior); lo cual no tiene por qué considerarse síntoma de que la calificación de «tasas» se diluye o se imposibilita (obsérvese que todavía nos mantenemos muy por debajo del coste del servicio). Ya antes nos referíamos a una evolución cronológica de la educación en la que su grado de esencialidad va progresivamente disminuyendo, pero sin abandonarlo. De la misma manera que hay un hito divisorio entre las primeras fases de la enseñanza marcadas por la prohibición de la exigencia de tasas y las siguientes en las que ya sí se empieza a exigir contraprestación del usuario («tasas»), tampoco parece deseable que en este segundo estadio puedan hacerse distingos tales que supongan un incremento de la cuantía de las «tasas» a medida que los niveles educativos se van haciendo superiores y, por tanto, más minoritarios, menos *indispensables*.

Habrà que estar pendientes de la evolución de estas flamantes enseñanzas oficiales para confirmar los diagnósticos sobre la calificación de «tasas» o «precios públicos». En la medida en que, según la doctrina del Tribunal Constitucional, resultan decisivas las circunstancias particulares de cada caso concreto, circunstancias cambiantes en el tiempo, se están dejando abiertas las posibilidades de mutación en la denominación adecuada.

En el caso de las enseñanzas de Doctorado, creemos que no puede hablarse en términos efectivos de espontaneidad o voluntariedad de los estudiantes al dirigirse a un ente público (las universidades públicas) para que les preste tal servicio, puesto que la alternativa de la abstención les privaría de un aspecto esencial de su vida privada o social, cual es la acreditación de la formación investigadora, de modo que no concurre uno de los requisitos del concepto de precio público. Además, el factor de la competencia privada real como condición añadida igualmente necesaria corroboraría tal conclusión, si tenemos en cuenta que es más difícil o menos habitual que las universidades privadas organicen programas de doctorado, por lo que no habiendo otra posibilidad prácticamente que la vía pública nos encontraríamos con toda rotundidad en el ámbito de las tasas.

Y la verdad es que el carácter de «tasas» parece estar asumido de manera más pacífica cuando del Doctorado se trata. Así, en la Resolución de 13 de noviembre de 2007, de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, por la que se convocan ayudas dirigidas a facilitar la movilidad de profesores visitantes y de estudiantes en programas de doctorado que han obtenido la Mención de Calidad, para el curso acadé-

mico 2007/2008³¹, podemos observar que la percepción por parte de los estudiantes de una ayuda de movilidad de esta convocatoria «es incompatible con otras becas o ayudas simultáneas para la realización de estudios de **doctorado**, financiadas con fondos públicos o privados, salvo la exención o abono de las **tasas académicas** correspondientes a la matrícula».

Y hay otros ejemplos de disposiciones que emplean el término «tasas» abarcando al tercer ciclo o Doctorado e inclusive al segundo ciclo o Máster Universitario (lógicamente Máster oficial, que puede convertirse en el periodo de formación dentro del programa de doctorado), como la Resolución de 22 de febrero de 2008, de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, por la que se publica la convocatoria correspondiente al año 2008, de concesión de ayudas del Programa Nacional de Formación de Recursos Humanos de Investigación, en el marco del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011³², donde se señala que «el subprograma financia las **tasas** de los cursos de **máster y doctorado**».

En fin, el hecho de que concluyamos que las contraprestaciones debidas por los servicios académicos conducentes al título de Máster Universitario o al título de Doctor son tasas nos sirve como argumento *a fortiori* para avalar el carácter de tasas de las matrículas universitarias en los títulos de Grado (o de Licenciaturas, Diplomaturas..., mientras subsistan en el periodo transitorio), contrarrestando a quienes arguyen que cómo van a ser tasas si no es indispensable tener estudios universitarios. Si no es indispensable (en el sentido usual de la palabra) ser universitario, mucho menos lo es ser doctor y sin embargo, ello no es óbice para que resulte ser una tasa la contraprestación de tal servicio público.

8. LA EXPLICACIÓN HISTÓRICA DEL ERROR EN LA CALIFICACIÓN: LA REFORMA DE LA LRU POR LA LEY DE TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS Y LA POSTERIOR DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL CONCEPTO DE PRECIO PÚBLICO

La categoría del precio público, aunque ya había sido inaugurada en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales³³, tuvo su consagración en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos³⁴. Pues bien, esta Ley 8/1989 no se limitó a ofrecer sendas definiciones generales de las tasas y de los precios públicos, confiando en que tales conceptos fueran por sí mismos suficientes para deslindar los respectivos ámbitos, sino que también hizo algún pronunciamiento concreto sobre si determinadas prestaciones eran tasas o eran precios públicos. Para evitar que el acomodo de las figuras preexistentes se hiciera por vía interpretativa o que se decantaran hacia uno u otro lado por posteriores reformas, la Ley de Tasas y Precios Públicos pretendió dejar claro lo que ocurría en algunos casos particulares (la utilización del dominio público, por ejemplo) y en concreto, lo que ocurría en el terreno universitario. Así, en su disposición adicional quinta, bajo el título de «*Adaptación de la*

³¹ Boletín Oficial del Estado de 7 de diciembre.

³² Boletín Oficial del Estado de 27 de febrero.

³³ Boletín Oficial del Estado de 30 de diciembre.

³⁴ Boletín Oficial del Estado de 15 de abril.

Ley Orgánica 11/1983», estableció lo siguiente: «A partir de la entrada en vigor de la presente Ley, las tasas académicas y demás derechos a que se refiere la letra b) del apartado 3 del artículo 54 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, tendrán la consideración de precios públicos y se fijarán y regularán de acuerdo con lo establecido en el citado artículo».

Por tanto, es a la Ley 8/1989 a la que se debe la transformación en la nomenclatura. Hasta ese momento, la consideración de tasas resultaba indiscutible y la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU)³⁵ aludía como es lógico a «tasas académicas», en su artículo 54.3: «El presupuesto de las Universidades contendrá en su estado de ingresos: [...] b) Las **tasas académicas** y demás derechos que legalmente se establezcan. En el caso de estudios conducentes a títulos oficiales, las tasas académicas las fijará la Comunidad Autónoma dentro de los límites que establezca el Consejo de Universidades. Para los restantes estudios las fijará el Consejo Social. Igualmente, se consignarán las compensaciones correspondientes a los importes de las exenciones y reducciones que legalmente se dispongan en materia de tasas y demás derechos»³⁶.

Y hay que reconocer que la decisión de la citada disposición adicional quinta era, en aquella tesitura, natural. La Ley 8/1989 (con la espuria finalidad de quedar más libres del alcance del principio de reserva de ley) acotó el concepto de tasa de tal manera que pareció coherente excluir de esa calificación a las que hasta entonces eran tasas académicas dirigiéndolas hacia el nuevo campo de los precios públicos. Para ser tasa se exigía, por un lado, que el servicio prestado fuera de solicitud o recepción obligatoria, *y además*, que no pudiera prestarse o realizarse por el sector privado. Con semejantes requisitos acumulativos, puede comprenderse la nueva definición otorgada a las matrículas universitarias.

Pero no se olvide que aquella caracterización de las tasas y los precios públicos quedó en entredicho tras la sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre, y se produjo en consecuencia una reforma de los conceptos de tasa y precio público. Con lo cual el fundamento de la denominación «precios públicos universitarios» se tambalea. Si la Ley de Tasas y Precios Públicos se hubiese diseñado *ab initio* tal y como ha quedado finalmente configurada merced a la intervención del Tribunal Constitucional, ¿alguien puede sostener que se hubiese modificado la calificación de las tasas universitarias? Es evidente que no hubiera podido concebirse tal cambio, que respondía a unas coordenadas que han sido –que han tenido que ser– abandonadas.

Ahora bien, si tan notorio resulta que la calificación por la que optó la disposición adicional quinta de la Ley 8/1989 respondía a un esquema conceptual fallido, ¿por qué no se rehizo la calificación de tasa, como sí ocurrió en otros casos?

En alguna medida, la causa de esta ausencia de reacción en el supuesto de los precios públicos universitarios puede hallarse en un defectuoso entendimiento de la propia sentencia 185/1995, que en su fundamento jurídico 8 se ocupó expresamente de la disposi-

³⁵ Boletín Oficial del Estado de 1 de septiembre.

³⁶ También se incluía una referencia a las tasas en el artículo 26.3: «Con objeto de que nadie quede excluido del estudio en la Universidad por razones económicas, el Estado y las Comunidades Autónomas, así como las propias Universidades, instrumentarán una política general de becas, ayudas y créditos a los estudiantes y establecerán, asimismo, modalidades de exención parcial o total del pago de **tasas académicas**».

ción adicional quinta de la Ley 8/1989, que también había sido recurrida ante el Tribunal Constitucional. Dado que los recurrentes se limitaron a aducir que la nueva catalogación como precio público era inconstitucional porque necesitaba establecerse mediante ley orgánica, el hecho de que el Tribunal Constitucional descartara tal planteamiento y rechazara la acusación de inconstitucionalidad³⁷ pudo producir la impresión de que el Tribunal estaba ratificando aquella disposición y aquella denominación, conclusión que resulta completamente infundada, porque no llegó a pronunciarse sobre la verdadera naturaleza de esta figura (no podía hacerlo al no haber sido planteado en el recurso).

Puede decirse que el legislador, tras la sentencia 185/1995, reaccionó modificando aquello que había quedado ostensiblemente en evidencia (recordemos en ese sentido que la Ley de Tasas y Precios Públicos inicialmente habló de precios públicos en relación con la utilización privativa del dominio público, por señalar sólo un caso flagrante de los que sí fueron reconducidos al ámbito de las tasas gracias al varapalo expreso del Tribunal Constitucional), pero no supo —o no quiso— interpretar que tenía que readaptar igualmente la terminología en el ámbito universitario.

9. LA EXPLICACIÓN SOCIOLÓGICA DE LA PERSISTENCIA EN EL ERROR DE CALIFICACIÓN POR PARTE DE LA ACTUAL LOU: LAS CONNOTACIONES QUE SUELEN ATRIBUIRSE AL CONCEPTO DE PRECIO PÚBLICO, OPUESTAS A SU VERDADERO SIGNIFICADO

Hemos dado una explicación histórica del origen de la recalificación defectuosa: las tasas se convirtieron en precios públicos en una ley que tenía la pretensión de otorgar

³⁷ «En el tercero de los motivos de inconstitucionalidad se impugna la Disposición adicional quinta de la Ley de Tasas y Precios Públicos que bajo la rúbrica «Adaptación de la Ley Orgánica 11/1983», dispone: «A partir de la entrada en vigor de la presente Ley, las tasas académicas y demás derechos a que se refiere la letra b) del apartado 3 del art. 54 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, tendrán la consideración de precios públicos y se fijarán y regularán de acuerdo con lo establecido en el citado artículo». Según los recurrentes, aunque podría decirse que el rango orgánico de la Ley 11/1983 no se extiende a los elementos esenciales de las tasas académicas, la realidad es que la Disposición impugnada transforma la naturaleza de esas tasas, convirtiéndolas en precios públicos y extrayéndolas del principio de reserva legal; resulta evidente, en consecuencia, que la importancia de las tasas en la Ley de Reforma Universitaria determina su cobertura por el rango orgánico que no puede ser modificado por una ley ordinaria. Las alegaciones de los recurrentes no pueden ser estimadas por los motivos expuestos por el Abogado del Estado. En diversas ocasiones ha declarado este Tribunal que sólo habrán de revestir la forma de ley orgánica aquellas materias previstas de manera expresa por el constituyente, sin que el alcance de este ámbito material pueda someterse a una interpretación extensiva; por lo tanto, la reserva de ley orgánica no puede interpretarse de forma tal que cualquier materia ajena a dicha reserva por el hecho de estar incluida en una ley orgánica haya de gozar definitivamente de la resistencia o fuerza pasiva propia de este tipo de norma y de la necesidad de una mayoría cualificada para su ulterior modificación, pues tal efecto puede y aun debe ser excluido por la misma ley orgánica, determinando cuáles son propias de su normativas y cuáles las dejadas a la ley ordinaria, sin perjuicio de la última y definitiva interpretación de este Tribunal (SSTC 5/1981, fundamento jurídico 21 y 160/1987, fundamento jurídico 2). En el supuesto ahora contemplado, la Disposición final tercera de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, Disposición cuyo carácter orgánico fue confirmado por la STC 26/1987, fundamento jurídico 15, atribuye el carácter de Ley Orgánica a los preceptos que se contienen en los Títulos preliminar, cuarto y octavo de dicha Ley, así como a la propia Disposición final tercera. Con la salvedad efectuada por la mencionada STC 26/1987, fundamento jurídico 15, basta aquí considerar que el art. 54.3 b) de la Ley Orgánica 11/1983 se encuentra ubicado en su Título séptimo, del régimen económico y financiero de las Universidades, para concluir que el precepto últimamente citado carece de la naturaleza de ley orgánica y puede ser modificado por ley ordinaria».

al precio público un ámbito mayor del que constitucionalmente le correspondía. Pero, una vez que semejante pretensión fue desbaratada por el Tribunal Constitucional, ¿por qué no se ha rectificado retro trayéndonos al término adecuado de tasas universitarias? Ya hemos comprobado que la sentencia 185/1995 no declaró la inconstitucionalidad de la disposición adicional quinta de la Ley 8/1989, lo que pudo interpretarse *a sensu contrario* como una declaración de constitucionalidad de la misma, cuando en realidad el Tribunal Constitucional no pudo entrar en el debate de la calificación pertinente para los servicios académicos universitarios. Podemos incluso comprender que no habiendo una reprensión jurisprudencial directa, el legislador se viera poco impelido a intervenir mediante una reforma específica de esta cuestión.

Sin embargo, en el momento en que se redacta una nueva Ley Orgánica de Universidades (el año 2001), sí cabía esperar un planteamiento sereno de la cuestión, con los nuevos elementos de juicio que se habían ido forjando. Ciertamente es, insistimos, que no había una llamada jurisprudencial directa al cambio, pero creemos que la doctrina general sobre la coactividad construida por el Tribunal Constitucional resulta trasladable a las prestaciones universitarias sin apenas esfuerzo hermenéutico, a poco que haya una reflexión al respecto, y la elaboración de un nuevo código universitario parecía la ocasión propicia. Sobre todo si tenemos en cuenta que la disposición adicional quinta de la Ley 8/1989 hizo una proclamación genérica de que las tasas universitarias pasaban a ser consideradas precios públicos, pero sin modificar el artículo correspondiente de la LRU, sin darle una nueva redacción con la nueva nomenclatura. De manera que la LOU no podía escudarse en la pasividad o en la inercia de dejar las cosas como estaban porque en relación con el texto precedente que iba a sustituir (la LRU, donde siguió apareciendo hasta el final de sus días la mención a las tasas) había que efectuar una transformación activa, había que proceder expresamente al cambio que hasta entonces había quedado reflejado en un documento ajeno o externo a la legislación universitaria. Era, sin duda, el momento oportuno para deshacer el entuerto de la disposición adicional quinta de la Ley de Tasas y Precios Públicos.

Pero no se hizo; muy al contrario, la LOU ratificó la errada apuesta terminológica de la fatídica disposición adicional quinta, incorporando ahora sí a la sede adecuada el grave defecto técnico que nos ocupa. La imagen resultante es la de un legislador negligente que asume como suyas las equivocaciones de sus antecesores legislativos. ¿Es que los redactores de la LOU no tenían consciencia de la que la calificación se había visto afectada por toda la controversia jurisprudencial y legislativa en torno a la Ley de Tasas y Precios Públicos o es que preferían aprovechar la coyuntura para preservar las ventajas que la denominación de «precios públicos» parece concederle?

Existe algún indicio de que al poder legislativo no se le previno de la cuestión. El Informe de 24 de julio de 2001 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Universidades del Grupo de asesores jurídicos de universidades³⁸, se limitaba asépticamente a certificar que la LOU «sustituye el concepto de tasa académica por el de precio público académico y otros derechos, lo que supone adaptación del texto vigente a lo establecido en la Disposición adicional quinta de la Ley 8/89, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos», o que «reproduce el art. 26.3 de la LRU, sustituyendo la denomina-

³⁸ Coordinado por JUAN MANUEL DEL VALLE PASCUAL (el Informe puede consultarse en la página web de la CRUE).

ción de tasas académicas, por la de precios públicos por prestación de servicios académicos, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional quinta de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (BOE de 15 de abril) modificada por Ley 25/1998, de 13 de julio (BOE del 14), que configuró como precios públicos las antiguas tasas académicas», sin el menor atisbo de carga crítica, lo que parece revelar —viniendo de donde venía el Informe— que la universidad estaba muy lejos de intuir el error que alcanza a sus más básicas instancias y mucho menos de denunciarlo e influir en su subsanación.

Aunque no es fácil determinar hasta qué punto existe un deseo ventajista como irregularidad consciente o un desconocimiento para nosotros irresponsable, sí nos parece detectar una razón subyacente que coadyuva a que el legislador y hasta la propia universidad se hallen a gusto con la denominación actual y no haya interés en afrontar un cambio terminológico que sociológicamente podría ser mal recibido. La explicación que insinuamos radicaría en la confusión bastante extendida en virtud de la cual se suele atribuir al «precio público» un carácter *benéfico*. Ahora, con motivo del debate abierto sobre las bondades o no de la instauración del Espacio Europeo de Educación Superior, se reivindica con frecuencia la preservación de los «precios públicos» como filosofía de cuantificación de la inversión pública en la universidad; o se acusa al nuevo sistema de que va a suponer que deje de haber «precios públicos»; como si los precios públicos fueran la garantía de un miramiento hacia el ciudadano, cuando es justamente al contrario (el precio público tiene que cubrir al menos el coste del servicio, teniendo la subvención del precio público carácter excepcional, mientras que son las tasas las que garantizan que no pueda haber criterios mercantilistas en su cuantificación³⁹). Lo cual equivale a sugerir que no fue muy afortunada la elección del término «precio público», porque da a entender entre el común de los ciudadanos una situación que no es certera.

Una prueba muy clara —definitiva, a nuestros ojos— de esta confusión que le da al concepto de precio público una cualidad no sólo ajena sino opuesta a la que verdaderamente le corresponde la encontramos en la LOU, que al referirse a los ingresos que forman parte del presupuesto de las universidades, en el artículo 81.3, alude en el apartado b) a los precios públicos de estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, y en el apartado c) a los precios de enseñanzas propias y cursos de especialización, que «se atenderán a lo que establezca el Consejo Social, debiendo ser, en todo caso, aprobados junto con los presupuestos anuales en los que se deban aplicar». Obsérvese cómo la LOU, para referirse a los títulos oficiales emplea el término «precios públicos», mientras que al referirse a las enseñanzas no oficiales, ámbito en el que las universidades evidentemente ya sí pueden establecer lo que en puridad serían precios públicos, no habla de tales sino de «precios». Esto es, le repugna al legislador emplear el calificativo de públicos para los precios de unas enseñanzas que no tienen por qué estar subvencionadas, que pueden atenerse a las leyes del mercado, y opta por denominarlos precios a secas.

³⁹ En algunos casos, hasta se deja constancia expresa de la necesaria ausencia de criterios mercantilistas en la prestación del servicio público universitario, como en la Ley 1/2003, de 19 de febrero, de Universidades de Cataluña (Boletín Oficial del Estado de 11 de marzo), cuyo artículo 117.4 proclama que «el servicio público de la enseñanza superior sostenido económicamente por la Generalidad no se presta con carácter empresarial».

Idéntico pudor se observa en las normas autonómicas. Así, el artículo 2 de la Ley 2/2003, de 20 de marzo, de organización institucional del sistema universitario de las Illes Balears⁴⁰, enumeraba entre las funciones del Consejo Social la de «aprobar los **precios** de los títulos no oficiales» y la de «emitir informe de la modificación de los **precios públicos** de las enseñanzas que conducen a la obtención de títulos universitarios oficiales». O la Ley 1/2003, de 9 de mayo, de los consejos sociales del sistema universitario de Galicia⁴¹, cuyo artículo 4.e) alude a la competencia de «fijar los **precios** de las enseñanzas propias, de los cursos de especialización y los referentes a las demás actividades autorizadas por las universidades, así como informar en materia de **precios públicos** de los estudios universitarios oficiales, dentro de los límites que establezca el Consejo de Coordinación Universitaria».

Al tiempo de redactar estas líneas, se celebran en la Universidad de Sevilla elecciones a Rector y el Programa electoral de uno de los candidatos señala: «La prestación del servicio público universitario de educación superior debe llevarse a cabo mediante la aplicación de precios públicos en todos los niveles, favoreciendo así el derecho universal a la educación y la igualdad de oportunidades en el acceso a la formación superior». Se utiliza el concepto de «precios públicos» identificándolos con precios subvencionados, carácter que no es predicable de los precios públicos, o sólo excepcionalmente, y que resulta más cercano a las tasas.

Esta constatada tendencia a ligar los precios públicos a las enseñanzas oficiales dignas de la protección pública y rechazar el calificativo de públicos para los precios de aquellas enseñanzas en las que las Universidades no deben asumir costes sino que deben autofinanciarse (exigencia paradójicamente inherente al concepto legal de precio público) tiene una doble lectura. ¿No será que más que defender, como estamos haciendo con la redacción de estas líneas, que es un error la catalogación de precios públicos que lleva a cabo la LOU, lo que habría que hacer es defender la inconsistencia de unos conceptos cuya denominación no ha resultado muy afortunada, puesto que dan a entender una realidad ajena, peor aún, antagónica, a la que representan⁴²? ¿Es el Derecho el que debe doblegarse ante la realidad o la realidad la que debe ajustarse al Derecho? En este punto, los académicos y muy en particular los de la rama del Derecho Financiero y Tributario, tenemos la responsabilidad de trasladar en nuestro ámbito científico (que es el más directamente afectado por la nomenclatura) cuál es la calificación correcta, por si fuera posible influir en un cambio en la percepción sociológica actualmente errada, a la vez que reclamemos la reforma legal, en un sentido (que se les llame tasas, como verdaderamente son), en otro (que se revise el término precio público) o en ambos.

⁴⁰ Boletín Oficial del Estado de 16 de abril.

⁴¹ Boletín Oficial del Estado de 2 de julio.

⁴² El debate sobre la conveniencia de revisar la categoría del precio público no sería sino una ramificación del debate, que nunca ha sido abandonado, sobre las categorías tributarias (en el que, por cierto, se sienten particularmente la influencia del Derecho Comunitario. Véase MARTÍN JIMÉNEZ, A. J.: «Notas sobre el concepto constitucional de tributo en la jurisprudencia reciente del TC», *Civitas, Revista española de Derecho Financiero*, núm. 106, 2000. MARTÍN JIMÉNEZ, A. J.: «El Derecho Financiero constitucional de la Unión Europea», *Civitas, Revista española de Derecho Financiero*, núm. 109/110, 2001. VILLAR EZCURRA, M.: «Exigencias del Derecho Comunitario a la metodología del Derecho Financiero y Tributario», *Crónica Tributaria*, núm. 100, 2001. VILLAR EZCURRA, M.: «La necesidad de revisar las categorías tributarias ante el deslizamiento del Derecho Comunitario: un ejemplo en la Ley de envases y residuos de envases», *Quincena Fiscal*, núm. 18, 1997).

Lo que resulta a todas luces contrastable es que los textos normativos que se vienen promulgando en el campo universitario no tienen las ideas claras sobre qué sean las prestaciones que establecen o cómo hayan de llamarlas (tasas, precios públicos o incluso terceras opciones⁴³). Un ejemplo sublime de este clima de ofuscamiento normativo lo representan aquellas disposiciones que mezclan ambos términos creando la fórmula del «precio público de las tasas universitarias». Es lo que ocurre con la Resolución de 25 de octubre de 2007, de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, por la que se convocan ayudas para becas y contratos en el marco del estatuto del personal investigador en formación, del programa de Formación de Profesorado Universitario. «Las ayudas por precios públicos de las ayudas sujetas a la presente convocatoria, afectarán únicamente y exclusivamente al curso 2007-2008 y por los conceptos de matrícula del correspondiente programa de doctorado, realizado en la universidad española. No podrán exceder de la cuantía máxima de 32 créditos cuando se trate de estudios de doctorado, todo ello durante el periodo máximo de disfrute de la ayuda. En el caso de las universidades privadas sin fin de lucro, las ayudas no podrán superar **el precio público de las tasas universitarias** establecidas por la correspondiente Comunidad Autónoma para las universidades públicas»⁴⁴. ¡Como si el concepto de precio público representara la medida de lo que se puede exigir por las tasas, con ese rol de precio subvencionado que se le supone y que no es correcto!

10. LA CONSECUENCIA PRÁCTICA DE SU CALIFICACIÓN COMO TASA (PRESTACIÓN PATRIMONIAL DE CARÁCTER PÚBLICO): LA SUJECIÓN AL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY. EL PAPEL IMPROPIO DE LA CONFERENCIA GENERAL DE POLÍTICA UNIVERSITARIA EN LA FIJACIÓN DEL *CUANTUM* DE LA PRESTACIÓN

En la medida en que concluyamos que los mal llamados «precios públicos» universitarios son tasas, estaremos sosteniendo por ende que son tributos; y lo que es más importante a los efectos del principio de legalidad: que son prestaciones patrimoniales de carácter público. Lo cual significa que entramos en el ámbito de aplicación del artículo 31.3 de la Constitución. El establecimiento de las tasas por la prestación de los servicios académicos de las universidades públicas debe realizarse con arreglo a la ley, por imperativo constitucional. Como bien se indica en la sentencia 185/1995, «la reserva de ley en materia tributaria exige que la creación ex novo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo debe llevarse a cabo mediante una ley». En consecuencia, la regulación de los elementos esenciales de las tasas universi-

⁴³ En la Resolución de 15 de octubre de 2007, de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, por la que se hacen públicos los precios a satisfacer por la prestación de servicios académicos universitarios, para el curso académico 2007-2008 (Boletín Oficial del Estado de 27 de noviembre), se utiliza la expresión de «precios» (igual que con las enseñanzas propias en el artículo 81.3 de la LOU), a pesar de que aquí sí se trata de enseñanzas oficiales de posgrado; o se emplea el término «tarifas», ajeno a las categorías tributarias asentadas, para referirse a las «tasas» de secretaría (por expedición de títulos, compulsas de documentos...), seguramente atendiendo a la particular fisonomía jurídica de esta Universidad.

⁴⁴ En el error se insiste en la Resolución de 27 de noviembre de 2007, de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, por la que se modifica la convocatoria de ayudas para becas y contratos en el marco del estatuto del personal investigador en formación, del programa de Formación de Profesorado Universitario, publicada por Resolución de 25 de octubre de 2007 (Boletín Oficial del Estado de 15 de diciembre).

tarias corresponde a la ley. Y entre esos elementos esenciales están los elementos de cuantificación. ¿Se cumple con el principio constitucional de reserva de ley en la cuantificación de las tasas universitarias en concepto de matrícula?

La Ley Orgánica de Universidades se limita en el artículo 81.3 a señalar que «en el caso de estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, los precios públicos y derechos los fijará la Comunidad Autónoma, dentro de los límites que establezca el Consejo de Coordinación Universitaria que estarán relacionados con los costes de prestación del servicio».

La referencia al Consejo de Coordinación Universitaria hay que entenderla realizada a la Conferencia General de Política Universitaria, según aclara la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. Como es sabido, tras la reforma de la LOU el Consejo de Coordinación Universitaria desaparece (puede decirse que se divide) siendo sustituido por la Conferencia General de Política Universitaria (de la que forman parte los responsables de la enseñanza universitaria en los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas) y el Consejo de Universidades (del que forman parte los Rectores de las universidades).

Así pues, la Conferencia General de Política Universitaria tiene atribuida la competencia para establecer los límites cuantitativos de los «precios públicos» (la principal decisión en materia de matrículas), competencia que ejerce mediante un simple acuerdo objeto de publicación en el BOE. En la última ocasión que ha recaído dicho acuerdo antes de la elaboración de este trabajo, la Conferencia ha establecido como límite mínimo las mismas cuantías del curso anterior incrementadas en el IPC y como límite máximo cuatro puntos porcentuales de incremento adicional⁴⁵.

Dentro de esa horquilla, las Comunidades Autónomas ultiman el procedimiento de cuantificación determinando el importe exacto aplicable en sus respectivos ámbitos. La práctica seguida por las Comunidades Autónomas suele consistir en la aprobación de decretos, esto es, normas de rango reglamentario, con lo cual ni siquiera así se termina subsanando la ausencia de refrendo legal de los «precios públicos» (claro está que el hecho de denominarse precios públicos, categoría jurídica supuestamente exenta de la garantía del principio de reserva de ley, puede considerarse un atenuante de la conducta autonómica⁴⁶). En la misma línea, cuando se trata de la UNED (el único caso en

⁴⁵ Resolución de 9 de junio de 2008, de la Secretaría General del Consejo de Coordinación Universitaria, por la que se publica el acuerdo de 2 de junio de 2008, de la Conferencia General de Política Universitaria, por el que se fijan los límites de precios públicos por estudios conducentes a la obtención de títulos universitarios oficiales para el curso 2008-2009 (Boletín Oficial del Estado de 12 de junio): «Los límites de los precios académicos y demás derechos por estudios conducentes a la obtención de títulos universitarios oficiales para el curso 2008-2009 serán:

Límite inferior: El resultante de incrementar los precios oficiales establecidos para el curso 2007-2008 de acuerdo con la tasa de variación interanual del Índice Nacional General de Precios de Consumo desde el 30 de abril de 2007 al 30 de abril de 2008, para el conjunto de las enseñanzas en el ámbito de las competencias de las distintas Administraciones públicas, tanto si están organizadas en cursos como en créditos.

Límite superior: El resultante de incrementar en cuatro puntos el límite mínimo establecido en el párrafo anterior».

⁴⁶ En algunos casos, la competencia de los gobiernos autonómicos se sostiene expresamente en las leyes reguladoras de las Universidades, como ocurre en el artículo 117.3 de la Ley 1/2003, de 19 de febrero, de

el que la competencia no corresponde a las Comunidades Autónomas sino al Estado), los «precios públicos» se aprueban por una simple Orden Ministerial, en concreto, la Orden CIN/2653/2008, de 18 de septiembre, por la que se fijan los precios públicos a satisfacer por la prestación de servicios académicos universitarios por la Universidad Nacional de Educación a Distancia para el curso 2008-2009⁴⁷.

El déficit de legalidad presenta, por tanto, una doble vertiente, dos caras que creemos que deben ser escrupulosamente delimitadas. De una parte, el papel protagonista asignado a un órgano no legislativo como la Conferencia General de Política Universitaria en la fijación de los límites cuantitativos. De otra parte, la aprobación definitiva de las cuantías en normas autonómicas infralegales. La valoración de ambas situaciones no puede ser coincidente.

En primer lugar, el hecho de que la LOU abandone la capacidad de decisión sobre las coordenadas cuantificadoras en manos de la Conferencia, un órgano incapaz de emanar leyes, parece incompatible con las exigencias mínimas derivadas del principio de legalidad. Es cierto que la reserva de ley tiene un alcance sólo relativo, y resulta mucho más flexible en el caso de las tasas y en el caso de los elementos cuantificadores, factores ambos que concurren en nuestro objeto⁴⁸. Según la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el alcance relativo de la reserva de ley tributaria, en las contraprestaciones en las que, como aquí sucede, se evidencia de modo directo e inmediato un carácter sinalagmático, la colaboración de las normas reglamentarias puede ser especialmente intensa en la fijación y modificación de las cuantías. No obstante, aunque la colaboración de las reglas infralegales en la cuantificación de las tasas resulta perfectamente viable, la colaboración con la ley se ha de plantear siempre en unos «términos de subordinación, desarrollo y complementariedad»⁴⁹ que preserven la preeminencia legal. No resulta admisible «una renuncia plena del legislador a todo encuadramiento normativo de las tasas»⁵⁰, de modo que cualquier delegación necesitaría un grado mayor de predeterminación legislativa. «La reserva establecida en el art. 31.3 C.E. no excluye la posibilidad de que la ley pueda contener remisiones a normas infra-

Universidades de Cataluña (Boletín Oficial del Estado de 11 de marzo): «Corresponde al Gobierno de la Generalidad aprobar los precios públicos de las enseñanzas conducentes a la obtención de los títulos universitarios oficiales y el resto de derechos legalmente establecidos». En otros casos, son los Consejeros los encomendados para la aprobación de los precios públicos, avanzando en la degeneración de las fuentes reguladoras. Así, la Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema Universitario Vasco (Boletín Oficial del Estado de 12 de marzo) establece en su artículo 95 que «los precios públicos por servicios académicos y demás derechos que legalmente se establezcan se regirán por lo establecido en la normativa vigente sobre precios públicos y serán aprobados por la consejera o consejero del departamento competente en materia de universidades»; aunque hay que reconocer que la delegación recae con una cierta predeterminación legal: «Para la determinación de los precios correspondientes a enseñanzas se adoptarán los siguientes criterios básicos: a) Número de créditos asignados a cada materia, dentro del grado de experimentalidad correspondiente y según se trate de primera, segunda, tercera o sucesivas matrículas. b) Matrícula por curso completo o por materias, o, en su caso, créditos sueltos. c) Carácter troncal, obligatorio u optativo de la materia. d) Carácter anual, cuatrimestral o trimestral de la materia. e) Ciclo».

⁴⁷ Boletín Oficial del Estado de 20 de septiembre.

⁴⁸ Véase ALGUACIL MARÍ, P.: «Acerca de la flexibilidad de la reserva de ley en materia tributaria», *Civitas, Revista española de Derecho Financiero*, núm. 101, 1999. CUBERO TRUYO, A.: «La doble relatividad de la reserva de ley en materia tributaria. Doctrina constitucional», *Civitas, Revista española de Derecho Financiero*, núm. 109/110, 2001.

⁴⁹ Sentencia 185/1995, de 14 de diciembre, con cita de las sentencias 37/1981, 6/1983, 79/1985, 60/1986, 19/1987 y 99/1987.

⁵⁰ Sentencia 233/1999, de 16 de diciembre.

ordenadas, siempre que tales remisiones no provoquen, por su indeterminación, una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador»⁵¹. El Tribunal Constitucional, en la sentencia 102/2005, de 20 de abril, sobre las tarifas portuarias, donde también la ley remitía a un órgano no legislativo la fijación de los límites cuantitativos, nos muestra cómo han de ser analizados esta clase de fenómenos de delegación, debiendo examinar si la ley delegante «establece los criterios idóneos para circunscribir la decisión de los órganos que han de fijar el *quantum* de dichas tarifas, desterrando una actuación libre, no sometida a límites», debiendo examinar si la ley contiene, «tal y como exigen los arts. 31.3 y 133.1 CE, los criterios idóneos para cuantificar las prestaciones tributarias», «de forma que garanticen una decisión suficientemente predeterminada». En esa sentencia, el precepto legal discutido era el siguiente: «El Ministro de Obras Públicas y Transporte establecerá, a propuesta de Puertos del Estado y oídas las Asociaciones de usuarios de ámbito estatal directamente afectadas, los límites mínimos y máximos de las tarifas por los servicios portuarios prestados en puertos de competencia del Estado». ¿Cuál fue el pronunciamiento del Tribunal ante una remisión legal que guarda indudable paralelismo con la que efectúa la LOU? «Pues bien, como puede constatarse, la norma cuestionada no establece ningún límite máximo —implícito o explícito— a la cuantía de las tarifas por servicios portuarios, sino que deja a la entera libertad del citado Ministro la fijación de lo que, como venimos diciendo, constituye sin ninguna duda uno de los elementos esenciales del recurso financiero enjuiciado: la cuantía de la prestación. [...] Ni la especial flexibilidad de la reserva en estos casos ni la plena sintonía del objetivo perseguido por la ley con la Constitución pueden desvirtuar, sin embargo, el juicio negativo que ahora ha de merecer, desde la defensa de la reserva de ley constitucionalmente garantizada, la técnica de remisión empleada por el legislador. [...] En definitiva, como señalamos en la citada STC 63/2003, la determinación en la ley de un límite máximo de la prestación de carácter público, o de los criterios para fijarlo, es absolutamente necesaria para respetar el principio de reserva de ley. Esa determinación no aparece en el precepto cuestionado, que, al señalar que será el Ministro de Obras Públicas y Transportes el que establecerá “los límites mínimos y máximos de las tarifas”, traza un ámbito de cuantificación que deja un amplísimo margen de libertad al mencionado órgano del poder ejecutivo, lo que implica una habilitación tan indeterminada que desborda los límites que para la colaboración reglamentaria derivan de las exigencias de la reserva de ley establecida en los arts. 31.3 y 133.1 CE».

Del mismo modo que en este caso de las tarifas portuarias la fijación de los límites se delegaba en el Ministro, la LOU delega la fijación de los límites para los «precios públicos» universitarios en la Conferencia General de Política Universitaria, con la única orientación consistente en relacionar tales límites con los costes de prestación del servicio, pero ello es de una vaguedad intolerable, ello equivale a un «pleno desampoderamiento»⁵². Máxime cuando la relación de los precios con el coste es muy distante (el coste de las Universidades públicas se cubre fundamentalmente con transferencias de las Comunidades Autónomas), por lo que no se está circunscribiendo ni predeterminado en absoluto la actuación de la Conferencia General de Política Universitaria como actor fundamental en este proceso de definición del *quantum*.

⁵¹ Sentencia 185/1995, de 14 de diciembre, con cita de la sentencia 19/1987, de 17 de febrero, y ésta, a su vez, de la sentencia 83/1984, de 24 de julio.

⁵² Por utilizar la terminología del Tribunal Constitucional (sentencias 19/1987, de 17 de febrero y 233/1999, de 16 de diciembre).

Como ya hemos advertido en otros trabajos⁵³, para comprobar cuán excesiva resulta la libertad concedida a la Conferencia General de Política Universitaria, basta plantearse un supuesto de laboratorio. Imaginemos que la Conferencia estableciera en el futuro unas consignas de cuantificación relacionadas con el coste del servicio, como ordena la LOU, pero aproximándose al verdadero coste del servicio, es decir, reduciendo o incluso eliminando el componente de subvención ínsito en las matrículas actuales. Ello supondría una elevación brutal de las tasas, habiéndose respetado empero el proceso de cuantificación previsto. De modo que se habría conducido a un resultado intolerable sin la intervención del órgano o de los órganos parlamentarios, lo cual significa que si el proceso previsto permite o puede conducir a resultados descabellados de espaldas a la voluntad del poder legislativo, es que tal proceso está viciado. La advertencia, aunque la hagamos a través de una hipótesis extrema, puede resultar pertinente en estos tiempos de redefinición de las universidades que vivimos. De hecho, en la reciente reforma de la LOU se ha dado la siguiente redacción a su disposición adicional octava. «*Del modelo de financiación de las Universidades públicas.*- En el plazo máximo de un año, la Conferencia General de Política Universitaria, previo informe del Consejo de Universidades, elaborará un modelo referencial de costes que facilite a los poderes públicos el establecimiento de una financiación adecuada de las universidades públicas que, atendiendo a lo previsto en el artículo 79.1, favorezca su plena participación en el Espacio Europeo de Educación Superior»⁵⁴. Creemos que el poder legislativo no puede ser obviado en la plasmación normativa de los acuerdos o de las conclusiones a las que se llegue en el plano político. Si se hiciera un replanteamiento del grado de participación de los usuarios en la financiación del servicio público universitario, debería hacerse a través de la ley, una ley sustantiva, sin perjuicio de que se delegara en las leyes anuales de presupuestos la actualización posterior de la cuantías, como se hace con tantas otras tasas⁵⁵. El contenido de los actuales acuerdos de la Conferencia General de Política Universitaria (del Consejo de Coordinación Universitaria, hasta ahora), en los que se suele proceder a una revisión en función del IPC y a una concreción de los márgenes máximos y mínimos en los que pueden moverse las Comunidades Autónomas, perfectamente cabría en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Y no sostenemos con ello que haya que excluir el protagonismo de las Comunidades Autónomas (representadas en la Conferencia) en la fijación de las bases, sino que dichas bases han de figurar inexorablemente a nivel legal. Comprendemos la dificultad de concatenar la decisión política con la decisión legislativa cuando aparecen coonestados el plano estatal y el plano autonómico. Es una complicación similar a la que

⁵³ CUBERO TRUYO, A.: *Fiscalidad de los estudiantes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, p. 32.

⁵⁴ En la misma línea, el artículo 27.bis.2 de la LOU plantea la necesaria revisión periódica de la financiación de la universidad («Bianualmente, la Conferencia General de Política Universitaria elaborará un informe sobre la situación del sistema universitario y su financiación, y formulará propuestas que permitan mejorar su calidad y su eficiencia, asegurar la suficiencia financiera del mismo, así como garantizar a los ciudadanos las condiciones de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación»).

⁵⁵ La implicación de la Ley de Presupuestos requiere, dada la limitación a su contenido establecida en el artículo 134.7 de la Constitución, una habilitación legal previa. Así ocurría, por ejemplo, con la Ley 12/1987, de 2 de julio, sobre establecimiento de la gratuidad de los estudios de bachillerato, formación profesional y artes aplicadas y oficios artísticos en los centros públicos y la autonomía de gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios (Boletín Oficial del Estado de 3 de julio), cuya disposición adicional segunda contenía la siguiente autorización: «La Ley de Presupuestos Generales del Estado podrá modificar las exenciones y la cuantía de las tasas a que se refiere la presente ley». No sabemos si el desajuste temporal entre el ejercicio presupuestario y el curso académico podría ser un obstáculo para la participación normativa de la Ley de Presupuestos en la toma de decisiones sobre los criterios de cuantificación de las matrículas, pero este ejemplo que acabamos de transcribir parece desmentirlo.

se produce con el sistema de financiación autonómica, que se acuerda en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, y cuyo contenido debe trasladarse a las leyes⁵⁶. Pero las dificultades, aun reconocidas, no pueden servir de coartada para esquivar los imperativos constitucionales.

Ha quedado probado, creemos, que la dejación de funciones de la LOU en favor de la Conferencia General de Política Universitaria es inconstitucional; el margen de actuación que concede la flexibilidad propia del principio de reserva de ley ha sido sobrepasado. Ahora bien, ¿podría argumentarse que la reserva de ley se ha de relativizar aún más en el caso de las tasas académicas para preservar la autonomía universitaria, principio constitucionalmente reconocido⁵⁷, dado que las universidades como es lógico no gozan de potestad legislativa? ¿Sería válido este criterio de amortiguación extraordinaria de las exigencias del principio de legalidad en función del ente titular de la potestad tributaria, de manera análoga a lo que ocurre en el caso de las entidades locales? Semejante hipótesis carece de fundamento, entre otras razones porque no son las universidades las que fijan los «precios públicos» (no son los claustros universitarios como órganos democráticos en el ejercicio de una eventual facultad de autoimposición los que fijan los «precios públicos»), sino las Comunidades Autónomas dentro de los límites marcados por la Conferencia General de Política Universitaria, con lo cual las universidades quedan completamente al margen de la capacidad decisoria y no hay por qué tener miramiento alguno hacia la autonomía universitaria (en este punto de las «tasas» vacía de contenido) que pudiera justificar una excepción al funcionamiento normal de las reglas constitucionales sobre las fuentes del derecho. Repárese, a mayor abundamiento, en cómo la función de fijación de los límites se ha asignado, de los dos órganos de coordinación en los que se ha seccionado el Consejo de Coordinación Universitaria, a la Conferencia y no al Consejo de Universidades, donde al menos participan los Rectores de las universidades. Descartada, pues, tal explicación.

En segundo lugar, habíamos dejado apuntadas las dudas de legalidad sobre las normas reglamentarias autonómicas que finalmente aprueban las cuantías. En este terreno, ya anunciábamos que la valoración tenía que ser distinta. Las Comunidades Autónomas, al perfilar el importe de los precios públicos (*sic*), están ocupándose de un elemento esencial del tributo en el que la reserva de ley es menos estricta (los elementos de cuantificación), y donde sería perfectamente viable la intervención de normas reglamentarias, siempre que contaran con una suficiente predeterminación legal. Pues bien, es evidente que la predeterminación existe (no son por tanto normas reglamentarias con un margen de maniobra excesivo sino muy condicionadas), sólo que esa predeterminación se plasma a través de un vehículo normativo inadecuado (como ya hemos visto, un simple acuerdo de la Conferencia General). Si esa predeterminación necesaria fuera aprobada por ley, ningún reparo cabría formular a las normas autonómicas reglamentarias que concretasen la cuantía de la contraprestación. Debe quedar claro

⁵⁶ El protagonismo del acuerdo de la Conferencia General de Política Universitaria «nos hace evocar otras situaciones de preterición de las Cortes, como las que ha representado en ocasiones el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, cuyos acuerdos se publicaban y aplicaban carentes de la implementación legislativa adecuada». CUBERO TRUYO, A.: *Fiscalidad de los estudiantes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, p. 29.

⁵⁷ Véase GARCÍA NOVOA, C.: «Precios Públicos y Autonomía Universitaria: algunas cuestiones controvertidas», *Información Fiscal*, núm. 12, 1995.

que el reproche de legalidad, más que a las normas autonómicas que fijan los precios, se eleva ante el rango insuficiente en la estipulación de los límites.

En definitiva, la regularización del panorama podría lograrse con una modificación del artículo 81.3.b) de la LOU en el sentido de garantizar que cualquier acuerdo de la Conferencia General de Política Universitaria en materia de tasas universitarias tuviera un trasunto legal (es decir, las tasas las fijará la Comunidad Autónoma, dentro de los límites relacionados con los costes de prestación del servicio que establezca una ley estatal, previo acuerdo de la Conferencia General de Política Universitaria). Pero para ello habría que tener la voluntad de zanjar una cuestión básica, cual es la modificación de ese mismo precepto asumiendo el *nomen iuris* pertinente de tasas y desterrando por fin la calificación incorrecta de precios públicos.

