

# La desaparición de las tasas y otras confusiones legales en los presupuestos universitarios

**Antonio Blázquez Corral**

Doctor en Derecho por la Universidad de Granada y Dtor. del Gabinete de Coordinación y Planificación Académica de la Universidad de Jaén

La importancia social de la actividad universitaria ha adquirido últimamente nuevas dimensiones a causa del crecimiento experimentado y a la coincidencia de ese crecimiento con un vaivén socioeconómico entre el estado de bienestar y su crisis.

A cada universidad, en ejercicio de su autonomía, entre otras competencias, le corresponde la "elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes", según establece el art. 3.2.c. de la Ley Orgánica 11/1983 de Reforma Universitaria (LRU). Precisamente, el planteamiento y análisis de algunos problemas prácticos relacionados con los presupuestos universitarios es el objeto de este trabajo, en el que, aunque no los resolvamos, al menos queremos esbozar algunas sugerencias para su solución.



**E**n primer lugar, perfilaremos el contorno del entramado legal en que se sitúa la universidad, partiendo de la mención de la *autonomía universitaria* recogida en el art. 27.10 de la Constitución Española (CE), que es el elemento constituyente de una nueva tipología de Administración Pública. Tengamos también en cuenta el acompañamiento constitucional del

art. 20.1.c, donde se proclama la *libertad de cátedra*, el art. 149.1. por el que se reservan para el Estado las competencias exclusivas a que se refiere el apartado 15: "*fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica*", el apartado 30: "*regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales...*", y por

exigencias de su propia naturaleza, completemos estas coordinadas jurídicas con el expreso mandato del art. 103 CE, que le impone el "sometimiento pleno a la ley y al Derecho".

Con la LRU, eje del sistema, se inicia una nueva etapa en la que las universidades públicas, con matices más o menos originales en sus estatutos, regulan para sí la autonomía.

*La tasa es una  
prestación  
coactiva  
patrimonial por  
actividades que  
sólo puede prestar  
el Sector Público  
en forma de acto  
administrativo o  
jurisdiccional*

El sistema universitario surgido de la LRU lo conforman una pluralidad de entes, independientes entre sí, prestadores del servicio público de la educación superior, esencialmente homogéneo, que culmina con el otorgamiento de títulos académicos válidos en todo el territorio nacional; lo que se conoce como *enseñanzas regladas* de primer, segundo y tercer ciclo.

Al declarar que la docencia, el estudio y la investigación, son los medios adecuados para la prestación de ese servicio, la LRU determina simultánea y expresamente en su

art. 1.2. cuáles son las funciones de la universidad al servicio de la sociedad, lo que faculta a ésta para impartir enseñanzas no regladas y desarrollar otras actividades.

Además de crear un marco para el desarrollo de la actividad universitaria del sector público, la LRU fija las condiciones en que el sector privado, en concurrencia y competencia con aquel, puede prestar el mismo servicio.

Nos encontramos así ante un servicio sobre el que, como hemos visto, el Estado se reserva competencias de control, al tiempo que las comunidades autónomas podrán intervenir en diferentes circunstancias, según su propia legislación, pero siempre con respeto a la autonomía individual de cada universidad constitucionalmente reconocida.

El volumen de recursos que con desigual criterio y en cuantías diferentes vienen transfiriendo el Estado y las comunidades autónomas <sup>(1)</sup> a las universidades públicas radicadas en sus respectivos ámbitos de competencia territorial, aun siendo de una entidad considerable, no ha resuelto la pertinaz escasez con que estas instituciones tienen que afrontar sus obligaciones de prestación de servicio público. De ahí que se haya despertado el interés de las instituciones por el correcto tratamiento de las fuentes de financiación tradicionales, al mismo tiempo que deben iniciar una intensa búsqueda de otras nuevas, allá donde puedan encontrarse, por lo que la faceta financiera de la universidad cada vez cobra mayor actualidad.

(1) Después de que a las últimas comunidades autónomas, que aún no habían recibido competencias en materia de Universidades, se les hayan transferido éstas, sólo han quedado en el ámbito competencial del Estado la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo.

A escala nacional hay abierto un importante debate político, relativo al grado de participación de las Administraciones Públicas en la financiación de las universidades, pero mientras, en el orden práctico, también están pendientes de solución otros problemas referidos a los ingresos procedentes de los usuarios del servicio que, por su incidencia cualitativa o cuantitativa en los presupuestos universitarios, merece la pena considerar.

La doctrina <sup>(2)</sup> y el intercambio de experiencias llevados a cabo en diferentes foros interuniversitarios <sup>(3)</sup>, han contribuido a dilucidar bastantes aspectos confusos relacionados con los ingresos en concepto de tasas y precios públicos, su naturaleza y la normativa aplicable para la exigibilidad de los mismos, pero todavía se ha de avanzar algo más en el terreno práctico.

### **¿Tasas o precios públicos?**

La LRU en su art. 54.3 dice que el presupuesto de las universidades contendrá en su estado de ingresos: "b) *Las tasas académicas y demás derechos que legalmente se establezcan ...*", añadiendo a continuación el reparto de competencias entre el Consejo de Universidades y la comunidad autónoma para fijar las

(2) Muñoz del Castillo, José Luis. "Reflexiones sobre las tasas académicas y los precios públicos universitarios". *Revista de Información Fiscal*, marzo-abril de 1995.

García Nóvoa, César. "La financiación de las Universidades. Tasas y precios públicos universitarios". *La Gestión Académica a debate. Actas de las XIV Jornadas de Gerencia Universitaria*, 1995. Universidad de Santiago de Compostela. 1996.

(3) Tienen especial importancia las XIV y XV Jornadas de Gerencia Universitaria celebradas en noviembre de 1995 y noviembre de 1996 en Santiago de Compostela y Cádiz, respectivamente. Se han publicado las ponencias y conclusiones de la Universidad de Santiago bajo el título "La Gestión Académica a Debate -Actas de las XIV Jornadas de Gerencia Universitaria-, estando previsto editar las de Cádiz.



cuantías, e incorpora el mandato de que se consignen "las compensaciones correspondientes a los importes de las exenciones y reducciones que legalmente se dispongan en materia de tasas y demás derechos".

Este precepto que incorpora a un mismo saco el concepto tributario de tasas y los inconcretos demás derechos ha sido sistemáticamente ejecutado por el Estado y las comunidades autónomas en disposiciones de rango normativo a la baja: ordenes ministeriales o de las consejerías.

La Ley 8/1989 de Tasas y Precios Públicos (LTPP) estableció en su disposición adicional 5ª: "las tasas académicas y demás derechos a que se refiere el art. 54.3.b) de la Ley de Reforma Universitaria tendrán la consideración de precios públicos, y se fijarán y regularán de acuerdo con lo establecido en dicho artículo".

La tasa, según nos resume Rosembuj, debe establecerse por ley, y es una prestación coactiva patrimonial por actividades que sólo puede prestar el sector público, bajo

la fórmula institucional, en forma de acto administrativo o jurisdiccional, y en ocasión del ejercicio de sus funciones; mientras que el mismo autor nos dice que el precio público resulta una prestación por servicios o actividades que cualquier otro sujeto privado podría realizar <sup>(4)</sup>.

La mutación legal que se ha pretendido introducir en la naturaleza de las tasas, con la simple inclusión en la citada disposición adicional 5ª de un enunciado huerco, se ha aprovechado por el ejecutivo del Estado y los de las comunidades autónomas para omitir el vocablo *tasa* y así tratar de justificar su competencia reguladora, que han manifestado en normas de bajo rango <sup>(5)</sup>, sin intervención del poder legislativo <sup>(6)</sup>.

Entre otros tratadistas, Muñoz del Castillo <sup>(7)</sup> mantiene con rotunda firmeza que algunos de los conceptos incluidos en las tarifas de precios públicos son inexcusablemente *tasas*, cuya posibilidad legal de establecimiento está expresamente recogida en el art. 13.h) de la LTPP: "por la prestación de servicios académicos complementarios".

No se entiende, salvo por injustificables motivos de operatividad técnica, que se eluda el concepto de tasa, pues éste puede y debe convivir pacíficamente con el de pre-

(4) Rosembuj, Tulio. *Elementos de Derecho Tributario*. PPU. Barcelona, 1989, p.p. 45 y 46.

(5) En Andalucía, la norma vigente para el curso 1996-97 es la Orden de la Consejería de Educación y Ciencia, de 31 de julio de 1996, por la que se fijan los precios a satisfacer por la prestación de servicios académicos universitarios para el curso 1996-97 (B.O.J.A. n.º 92 de 10-08-96).

(6) De acuerdo con la legislación autonómica andaluza las tasas deben establecerse por Ley, según preceptúa la Ley del Parlamento de Andalucía 4/1988 de 5 de julio (B.O.J.A. de 14-7-88 y B.O.E. de 8-8-88), que en su art. 6.1, dice: "Sólo serán exigibles las tasas establecidas y reguladas por Ley".

(7) Muñoz del Castillo, José Luis. "Reflexiones sobre las Tasas Académicas..." op. cit., pg 27.

cio público que es el adecuado a la prestación de los servicios docentes y a la de aquellos otros que puedan reputarse voluntarios o darse por el sector privado.

*Se debe fomentar el principio de igualdad de oportunidades como instrumento nivelador de las condiciones económicas y sociales para acceder a la enseñanza superior*

En el minucioso trabajo llevado a cabo por Castillo López y García Lendínez<sup>(8)</sup>, donde se comparan las estructuras de los presupuestos de 28 universidades públicas, queda de manifiesto en el Capítulo III del estado de ingresos como 16 de esas universidades no distinguen entre tasas y precios públicos, y seis de las que hacen distinción estiman que los importes de las matrículas de primer y segundo ciclo son tasas, mientras que las otras seis los consideran como precios públicos.

Ese es el reflejo de las múltiples interpretaciones que se hacen sobre la naturaleza de los ingresos por matrícula, lo que nos alerta sobre el

(8) Castillo López, J. Alejandro y García Lendínez, Tomás. "Estructura presupuestaria en el ámbito del sistema universitario. La necesidad de información y la exigencia de homologación". XV Jornadas de Gerencia Universitaria, noviembre de 1996. Cádiz, (pendiente de publicación).

caos generado por la aplicación de una maraña normativa que conveniría aclarar.

Al elaborar el presupuesto universitario las gerencias han de adoptar diversas decisiones optando por varias salidas casi siempre imposibles o incorrectas. Así, refiriéndonos a una universidad andaluza, por ejemplo: ¿cómo se presupuestarán los ingresos que se prevé obtener por expedición de títulos si el concepto tasas, con inaudita ligereza, se ha eliminado de la norma reguladora?

Y si a partir de la Constitución descendemos por el orden jerárquico de normas y programamos el Capítulo III de ingresos, conforme al espíritu de éstas, separando tasas y precios públicos ¿qué obtendremos?: un presupuesto técnicamente correcto que dejaría en evidencia la falta de adecuación legal de la norma dictada por la comunidad autónoma, al tiempo que la universidad se sitúa al margen de la imposible legalidad que tal norma debería trasladar al presupuesto, con lo que, a su vez, también se hace imposible el cumplimiento del principio de *legalidad contable* al que se refieren Borrull Hermano y Martínez Martí<sup>(9)</sup> el círculo se ha completado.

Quien esto escribe, desconoce cómo vienen actuando los órganos de control interno en aquellas universidades que los tienen, y lo actuado por el Tribunal de Cuentas, o por los Órganos Autonómicos de Control Externo, ante el problema de distinción legal entre tasas y precios públicos universitarios, motivo por el que la cuestión se plantea precisamente en la revista AUDITORIA PUBLICA, punto de encuentro común de todas las partes.

(9) Borrull Hermano, Nuria y Martínez Martí, Gabriel. "Los precios universitarios. Tratamiento contable". Auditoría Pública, n.º 3, octubre, 1995; p. 37



### Bibliografía

- Borrull Hermano, Nuria y Martínez Martí, Gabriel. "Los precios universitarios. Tratamiento contable". n.º 3, octubre, 1995.
- Castillo López, J. Alejandro y García Lendínez, Tomás. "Estructura presupuestaria en el ámbito del sistema universitario. La necesidad de información y la exigencia de homologación". XV Jornadas de Gerencia Universitaria. Cádiz, noviembre de 1996, (pendiente de publicación).
- García Nóvoa, César. "La financiación de las Universidades. Tasas y precios públicos universitarios". La Gestión Académica a debate. Actas de las XIV Jornadas de Gerencia. Santiago de Compostela, noviembre de 1995. Universidad de Santiago de Compostela. 1996.



- Hernández Armenteros, Juan. "La financiación del sistema universitario público español". XV Jornadas de Gerencia Universitaria. Cádiz, noviembre de 1996, (pendiente de publicación).

- Hernández Armenteros, Juan y Blázquez Corral, Antonio. "Informe sobre Tasas y Precios Públicos por Servicios Académicos en las Universidades Andaluzas". Documento de trabajo del Encuentro de Responsables de Gestión Académica de Universidades Andaluzas. Baeza, mayo de 1996, (inédito).

- Muñoz del Castillo, José Luis. "Reflexiones sobre las tasas académicas y los precios públicos universitarios". Revista de Información Fiscal (marzo-abril de 1995).

- Rosembuj, Tulio. "Elementos de Derecho Tributario". PPU. Barcelona, 1989.

## Soluciones posibles

Para intentar mejorar la confusa situación descrita, se sugiere:

### A los poderes legislativos y ejecutivos

- Diferenciar claramente, en la norma o normas reguladoras, qué pagos deben hacer los usuarios del servicio público universitario en concepto de Tasas y cuáles son Precios Públicos.
- Dotar del rango normativo adecuado a las disposiciones que sirvan para fijar los importes de la matrícula universitaria.
- Acompañar las disposiciones de protección social de las partidas presupuestarias suficientes para pagar a las universidades los servicios que presten a los beneficiarios de la protección de que se trate, como ya viene haciéndose con los beneficiarios de becas y ayudas al estudio.
- Fomentar la consolidación institucional del *Principio de Igualdad de Oportunidades*, como instrumento nivelador de las condiciones económicas y sociales para el acceso a la enseñanza superior.
- Promover un amplio debate social, con la mayor participación posible, que conduzca a determinar el grado de implicación y las obligaciones que corresponden a los diferentes agentes sociales en el *Sistema Universitario*, plasmándolo en normas de obligado cumplimiento para todos.

### A las universidades

- Incluir en el estado de ingresos, de sus presupuestos, la totalidad de los importes de matrícula, con independencia de quienes vengán legalmente obligados a pagarlos.
- Procurar que sea efectiva la recaudación de todos los importes que las instituciones deban transferirles, en pago de los beneficios sociales que promuevan, formulando en su caso las reclamaciones que permitan a aquellas incorporar a sus presupuestos las correspondientes partidas.
- Erradicar del lenguaje habitual, oral y escrito, el término *exención*, de dudosa validez jurídica en el ámbito universitario, pues, no aportando nada a la gestión, constituye un obstáculo importante en el camino hacia la deseable recaudación de todas las tasas y precios públicos que legalmente correspondan a las universidades. Se propone utilizar, siempre que sea posible, el concepto *sustituible en su pago por*. Cuando no se pueda hablar en esos términos, hablese de *bonificación*, y para definir el derecho de los solicitantes de beca a aplazar su pago hasta que se resuelva su solicitud, dígase *aplazamiento*. ■