

LOS PRECIOS PUBLICOS UNIVERSITARIOS

SUMARIO.- I. INTRODUCCION. II. CONSIDERACIONES GENERALES. 1. El precio público como ingreso público. 2. El precio privado, el precio público y la tasa. III. EL CONCEPTO LEGAL DEL PRECIO PUBLICO. IV. LOS CRITERIOS DIFERENCIADORES DE TASAS Y PRECIOS PUBLICOS EN LA LTPP. 1. El precio público como contraprestación. 2. Prestaciones de servicios o realización de actividades en régimen de Derecho público. 3. La voluntariedad de la solicitud o recepción. 4. Concurrencia con el sector privado. V. EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY. VI. EL REGIMEN JURIDICO DE LOS PRECIOS PUBLICOS UNIVERSITARIOS. 1. Delimitación del concepto. 2. Fuentes normativas. 3. Nacimiento de la obligación de pago del precio público: el devengo y la exigibilidad. 4. Los sujetos. 5. La cuantía. 6. Exenciones y bonificaciones. 7. Administración y cobro. 7.1. El pago del precio público. 7.2. Anticipación o depósito previo. 7.3. Fraccionamiento del pago. 7.4. La devolución de ingresos. 7.5. La prescripción. 8. El régimen de recursos.

I. INTRODUCCIÓN.

Antes de hablar de los precios públicos universitarios, es preciso remontarse a los años 1988-1989 para conocer el origen de esta polémica figura denominada "precio público" y, sobre todo, las circunstancias en que ha hecho su aparición en nuestro Ordenamiento Jurídico.

Esta afirmación, sin embargo, podría inducir al error, si no añadiésemos que, desde una perspectiva económica, el precio público no constituye un insti-

tuto de nuevo cuño, y no se nos oculta que ha sido objeto de estudio por la doctrina hacendística desde hace décadas, especialmente en relación con la tasa; pero desde un punto de vista jurídico, su creación y regulación como recurso financiero de los Entes públicos es, como se ha dicho, bastante reciente.

En efecto, la aparición del precio público en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante LRHL) -pionera en esta materia- y después, en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (en adelante LTPP), ha supuesto, como ha subrayado ya la doctrina reiteradas veces, una de las novedades más importantes de los últimos años, en el ámbito de nuestro ordenamiento jurídico-financiero, entre otras razones, porque su aplicación está prevista no sólo para los servicios públicos estatales, sino también para los que prestan las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, Servicios postales y Universidades, entre otros.

Y en este sentido, la regulación del precio público ha supuesto la creación "ex novo" de un nuevo recurso de la Hacienda Pública que resulta especialmente controvertido, pues si la tasa puede considerarse como la categoría tributaria más conflictiva de cuantas contempla nuestro Ordenamiento jurídico, la creación y regulación de la figura del precio público por referencia a aquélla, ha vuelto a poner de actualidad, entre la doctrina tributarista, la antigua polémica doctrinal sobre la distinción entre tasas y precios, en torno a la delimitación de ambas categorías sobre la base de su distinta naturaleza jurídica, sin que hasta el presente se haya podido llegar a una solución que pueda considerarse pacífica.

Y ello porque si ya es difícil, cuando no imposible, determinar "apriorísticamente" los recursos a utilizar para la financiación de los servicios públicos, todavía lo es más abordar la distinción entre dos figuras tan próximas ya que, según la propia E. de M. de la Ley, ambas arrancan de un mismo supuesto de hecho como es que el Ente público entrega directamente ciertos bienes o presta ciertos servicios por los que es posible obtener un ingreso.

Además, estas dificultades son más patentes si consideramos que la configuración conceptual del precio público ha determinado que la definición de la tasa contenida en el artículo 26, 1, a) de la L.G.T., aceptada con carácter general por la doctrina, haya tenido que ser modificada, ya que sólo mediante la adición y supresión de algunos de sus elementos resultaba posible la exacta delimitación perseguida por la Ley.

Por lo demás y para acabar de centrar el tema en lo que respecta a las fuentes normativas, es la Disposición Adicional Quinta de la LTPP, la que califica como precios públicos determinados ingresos de las Universidades, al disponer

que “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 (en adelante LRU), tendrán la consideración de precios públicos y se fijarán y regularán de acuerdo con lo establecido en el citado artículo”.¹

Así pues, partiendo de las premisas expuestas, abordaremos en primer lugar, el estudio del precio público desde el punto de vista de la teoría general del Derecho, mediante un análisis de su concepto y regulación legal para tratar de establecer, desde una perspectiva estrictamente jurídica, cuál es su verdadera naturaleza y, de manera muy especial, sus diferencias en relación con la figura de la tasa, con la intención de poner de relieve si las notas características del precio público según la Ley, se compaginan o no con los principios constitucionales a los que, según su naturaleza o calificación jurídica, haya de someterse.

En segundo lugar vamos a plantear algunas reflexiones sobre diversos aspectos relativos al régimen jurídico del precio público, determinando las consecuencias que de ellas se derivan para los precios públicos universitarios en un intento de comprobar si era necesaria la creación de este nuevo recurso y su regulación tal como es llevada a cabo por la LTPP, aun a costa del recorte conceptual de que la tasa ha sido objeto, o si, al menos, esta solución, que tantos problemas está planteando en la práctica, era la más conveniente.

II. CONSIDERACIONES GENERALES.

1. EL PRECIO PÚBLICO COMO INGRESO PÚBLICO.

Al acometer el estudio de cualquier ingreso público, se plantea ante todo la necesidad de determinar en qué categoría de ingresos debe encuadrarse. En nuestro caso, huelga ya poner de manifiesto que el precio público constituye un ingreso público² pues se trata, según la LTPP, de una “contraprestación pecunia-

¹ El tenor de la citada Disposición se refleja en todas las Ordenes Ministeriales de fijación de precios públicos posteriores a la misma; ad. ex., vid. Orden de 19 de julio de 1990, que fija los precios para el curso 1990-1991; Orden de 31 de julio de 1991, para el curso 1991-1992; Orden de 3 de agosto de 1992, para el curso 1992-1993; Ordenes de 23 de agosto y 1 de octubre de 1993, para el curso 1993-1994; y Orden de 21 de junio de 1994, para el curso 1994-1995.

² Los ingresos públicos son “las sumas de dinero que perciben el Estado y los demás entes públicos para cubrir con ellas sus gastos”. En este sentido, vid., por todos, SAINZ DE BUJANDA, F. “Lecciones de Derecho Financiero”, 8ª ed., Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1990, pág. 116.

ria” a satisfacer por los particulares a determinados Entes públicos³; y otras dos notas confirman asimismo este carácter en el artículo 3 del Texto Legal: su aplicación al Presupuesto de ingresos que corresponda, sin que puedan efectuarse deducciones ni minoraciones (par. 3); y su obligado ingreso en el Tesoro Público, cuando se trate de precios públicos correspondientes al Estado o a sus Organismos Autónomos, mientras respecto a los precios que correspondan a otros Entes, la Ley se remite a la normativa que resulte aplicable (pars. 1 y 2 respectivamente).

En segundo lugar, el precio público parece configurarse legalmente como un ingreso extratributario al aparecer como contrapuesto a la tasa en cuanto ingreso tributario, según el preámbulo de la Ley. A la misma conclusión cabe llegar atendiendo a lo dispuesto por el apartado 1º del artículo 2 de la L.R.H.L. que, entre los recursos de éstas menciona en su letra e) los ingresos percibidos en concepto de precios públicos con autonomía e independencia del resto de los recursos. Y en el mismo sentido se manifiesta el artículo 4 de la L.O.F.C.A., recientemente modificado por la L.O. 1/1989, de 13 de abril, respecto a los precios públicos de las Comunidades Autónomas⁴. Es decir, que a tenor de las disposiciones aludidas el precio público no se incluye ni entre los ingresos tributarios ni entre los patrimoniales.

Y para determinar qué clase de ingresos públicos son los precios públicos, se hace necesario un análisis más profundo de su regulación legal para establecer su calificación o naturaleza jurídica, debiendo partirse para ello, en una primera aproximación, del examen extrapositivo de dicha figura, en orden a su distinción conceptual con la noción de tasa y con la de precio privado.

2. EL PRECIO PRIVADO, EL PRECIO PÚBLICO Y LA TASA.

Desde un enfoque extrajurídico, el precio privado ha sido definido por los hacendistas como el precio de mercado⁵, es decir, es el precio que el Estado obtiene por la gestión de su propio patrimonio⁶ cuando su actuación en el mer-

3 Artículos 24 y 27; por su parte, el Preámbulo de la LTPP atribuye al precio público el carácter de ingreso público.

4 Concretamente, son mencionados por la letra h) de su apartado 1.

5 COSCIANI, C. “Ciencia de la Hacienda”, Edersa, Madrid, 1980, pág. 468; y MEHL, L. “Elementos de Ciencia Fiscal”, Bosch, Barcelona, 1964.

6 COSCIANI, C. op. cit., loc. cit.; SALERNI, A. “Saggi di Diritto Finanziario e di Diritto Tributario”, Giuffrè, Milano, 1954, pág. 28; y NAHARRO MORA, “Lecciones de Hacienda Pública”, 3ª ed., Madrid, 1952, pág. 58.

cado se rige, no por la prevalencia del interés público, sino por un criterio de rentabilidad económica; con otras palabras, cuando persigue la obtención de un beneficio⁷.

El precio público, sin embargo, se encuadra en el ámbito de las actividades mediante las que la Hacienda Pública tiende a satisfacer necesidades colectivas de forma directa a través de la producción de bienes o servicios públicos⁸, pudiendo concebirse como aquél “que da un ingreso global igual al coste total de producción, pero la distribución de dicho coste entre cada usuario se realiza con criterios sociales. Es decir, el coste medio coincide con el ingreso medio, pero los ingresos marginales correspondientes a las unidades vendidas a precio menor son inferiores al coste medio”⁹. Son, por tanto, precios que se establecen de manera distinta que los privados o de mercado, por ser menores que éstos, pues su finalidad primordial es la de cubrir el coste y no la obtención de un beneficio. Se suelen aplicar mediante “tarifas múltiples” o “precios discriminados”¹⁰ y sus posibilidades de aplicación aparecen directamente condicionadas por la divisibilidad de los servicios en unidades de venta.

Por último, la tasa –identificada por los hacendistas con el precio político– viene a ser una compensación, inferior al coste total, que el particular satisface al Ente público por la prestación de un servicio público divisible que él mismo solicita porque le reporta una utilidad o ventaja pero que, al mismo tiempo, satisface una necesidad indivisible de toda la colectividad¹¹. En consecuencia, el coste de los servicios públicos financiados con tasas, sólo parcialmente es sufragado por los usuarios, mientras el resto, que se considera equivalente a la satisfacción de la necesidad colectiva indivisible se sufragará por toda la sociedad mediante el pago de impuestos¹².

Las consideraciones que preceden permiten afirmar que la deferencia entre las tres nociones que nos ocupan se concreta en la cuantía; y es la presencia del interés público en los diversos servicios públicos, lo que justifica la distinción entre los recursos que deben financiarlos, siendo así que cuanto mayor sea el

7 GILIBERT, A. “Scienza delle Finanze e Diritto Tributario, 2ª ed., Lattes Ed., Torino, 1987, pág. 45.

8 NAHARRO MORA, “Lecciones...cit., pág. 65.

9 COSCIANI, “Ciencia de la Hacienda...” cit., pág. 469.

10 *Ibidem*, pág. 470; SALERNI, “Saggi di Diritto Finanziario...” cit., pág. 31; y GILIBERT, “Scienza delle Finanze...” cit., loc. cit.

11 EINAUDI, L. “Principios de Hacienda Pública”, Aguilar, Madrid, 1962, pág. 24.

12 COSCIANI, “Ciencia de la Hacienda...” cit., pág. 472; vid. también INGROSSO, G. “Corso di Finanza Pubblica”, Jovene Ed., Napoli, 1984, págs. 96-97.

interés colectivo, menor será el sacrificio económico exigido al usuario. Así pues, mientras el precio privado comprende, junto al coste, un beneficio, el precio público es equivalente al coste global del bien o servicio prestado y la tasa es siempre inferior a dicho coste, supliéndose la diferencia mediante impuestos. Y en este sentido, observa Sevilla Segura sobre determinados bienes o servicios, como los de educación o sanitarios, normalmente ofrecidos a precios políticos (inferiores al coste) que “adoptan forma de tasas y se fijan mediante ley sin que siempre se sea consciente de que, al aprobar una tasa, lo que realmente se está haciendo es decidir una subvención, es decir, la utilización de fondos públicos que de hecho acabarán cubriendo la diferencia entre ingresos y gastos del servicio”¹³.

En sentido contrario y por lo que aquí nos interesa destacar -añadimos nosotros- podría decirse que al aprobar la Disposición Adicional Quinta de la LTPP, que convierte las tasas universitarias en precios públicos, aparentemente el legislador no fue consciente de que con dicha transformación, lo que realmente estaba decidiendo era cargar al usuario el coste de los servicios académicos prestados por las Universidades públicas, en su totalidad, sin contemplar la posibilidad de que una parte de los mismos pueda ser financiada mediante impuestos. Y aunque nos consta que el artículo 25 de la LTPP permite la fijación de precios públicos inferiores al coste del servicio -o precios subvencionados-, dicha disposición tiene un innegable carácter excepcional ¹⁴ y, a nuestro juicio, la excepción no puede convertirse en regla general.

Pese a todo, la cuantía tal como se utiliza para realizar la distinción expuesta es un criterio netamente económico, lo que impide su extrapolación al ámbito jurídico; por lo tanto, en este momento, y a pesar de su importancia como luego se verá, debe considerarse que, en sí misma o como criterio aislado, la cuantía es insuficiente para la delimitación jurídica de los conceptos que se analizan¹⁵.

Desde el punto de vista jurídico, las referencias doctrinales a la distinción entre precios privados y precios públicos son ciertamente escasas.

Más relevante y conflictiva es, sin embargo, la distinción entre precios y tasas, pues la adscripción de un determinado ingreso a una de estas categorías comporta importantes consecuencias jurídicas.

13 “Diez Lecciones sobre Financiación Pública y Diseño Tributario”, I.E.F., Madrid, 1987, pág. 59.

14 A tenor del pár. 2 del precepto citado, se podrán establecer dichos precios cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, exigiendo para ello que se adopten las previsiones presupuestarias oportunas para cubrir la diferencia o parte del precio subvencionada.

En efecto, si tradicionalmente la tasa ha sido, por su carácter tributario, un ingreso de Derecho público, el precio ha constituido un ingreso patrimonial, entendiéndose por tal el que tiene su origen en un título jurídico-privado y, por consiguiente, en una relación jurídica caracterizada por la inexistencia de manifestaciones de imperio del Ente público¹⁶.

Ello supone que la calificación jurídica de un determinado ingreso y la aplicación al mismo de un régimen de Derecho público o de Derecho privado¹⁷ significa que, en el primer caso, y precisamente en virtud de su poder de imperio, el Ente público actúa revestido de ciertas prerrogativas o facultades exorbitantes que le son propias, mientras en el segundo, las relaciones con los particulares se inspiran en los principios privados y se establecen en condiciones de igualdad¹⁸.

Sobre estas bases puede afirmarse que tanto las tasas como los precios son recursos en sentido técnico, adecuados para proporcionar ingresos a los entes públicos cuando satisfacen necesidades públicas mediante la realización de actividades o prestación de servicios a los particulares de forma individualizada, pero aún debe determinarse en qué casos el ingreso debe configurarse como tasa y en qué casos como precio, sin olvidar que la opción del legislador en uno u otro sentido supone la aplicación de un régimen jurídico muy distinto en cada supuesto¹⁹.

Con esta finalidad se han utilizado tradicionalmente multitud de criterios²⁰, como el carácter de servicio público, la esencialidad del mismo, su necesidad o

15 GIANNINI, A.D. "Il concetto giuridico di tassa", Riv. It. Dir. Fin., 1937, I, págs. 7 y ss., en especial, 22.

16 BAYONA DE PEROGORDO, J.J. "El Patrimonio del Estado, I.E.F., Madrid, 1977, págs. 291 y ss.

17 La calificación de unos determinados ingresos como patrimoniales y, por tanto, como ingresos de Derecho privado, no supone, como observa Bayona de Perogordo, sino que el ordenamiento jurídico-público, al que se adscriben todos los ingresos públicos, hace en este caso "un llamamiento al bloque normativo jurídico-privado" (op. cit., loc. cit.).

18 La clasificación apuntada es pacífica actualmente en nuestra doctrina; ad. ex., vid. PALAO TABOADA, "Derecho Financiero y Tributario, I, 2ª ed., Colex, Madrid, 1987, pág. 255; MARTIN QUERALT-LOZANO SERRANO, "Curso de Derecho Financiero y Tributario", Tecnos, Madrid, 1990, págs. 82-83; BAYONA DE PEROGORDO-SOLER ROCH, quienes ponen el acento en la presencia o ausencia de coactividad en la relación jurídica de la que los ingresos derivan. ("Derecho Financiero", Librería Compás, Alicante, 1989, vol. I, págs. 566-567); y FERREIRO LAPATZA, "Curso de Derecho Financiero Español", 12ª ed., Marcial Pons, Madrid, 1990, pág. 199.

19 Sobre los criterios formales de clasificación, vid. CORTES DOMINGUEZ, "Ordenamiento Tributario Español", 4ª ed., Civitas, Madrid, 1985, págs. 209 y ss., particularmente, 211.

20 Sobre este punto, pueden verse las teorías formuladas por diversos autores en GIANNINI, "Il concetto giuridico di tassa..." cit., pág. 24 y ss.; vid. también de este autor "Instituciones de Derecho Tributario", Ed. Der. Fin., Madrid, 1957, págs. 56 y ss.

no, su carácter monopolístico, el diverso grado de interés público que mueve a la Administración a asumir la prestación del servicio público o de la actividad administrativa, el modo de gestión, la finalidad de obtener ingresos o la intención de ocasionar un menor sacrificio al particular, etc., sin que ninguno de ellos haya sido aceptado sin reservas puesto que, a las dificultades que plantea la delimitación del concepto de servicio público frente a lo que no es sino simple actividad económica de la Administración²¹, ha venido a sumarse la crisis del concepto de servicio público²², debido al intervencionismo del Estado en la vida económica que ha supuesto, como es sabido, un gran incremento de las actividades de la Administración para la satisfacción de necesidades públicas que antaño eran asumidas por la iniciativa privada²³.

Y como consecuencia de la falta de un criterio sustancial que permita distinguir los supuestos en que la actividad de la Administración origina un precio o una tasa, debe admitirse que se trata en todo caso de una opción política como la doctrina ha señalado reiteradas veces, por lo que el análisis de la Ley o de la configuración positiva de ambos institutos exige el recurso a un criterio formal²⁴, ya que el legislador no puede eludir los principios constitucionales mediante la ficción de configurar un ingreso tributario como si fuese patrimonial²⁵; por otra parte, este análisis formal resulta útil para comprobar si el legislador ha respetado las pautas que resultan exigibles respecto a las tasas y los precios públicos²⁶, habida cuenta de que, desde la perspectiva jurídica, la tasa, en cuanto ingreso tri-

21 Para GARCIA DE ENTERRIA, éste era el único criterio válido, fijo y permanente para determinar la naturaleza patrimonial o tributaria de los ingresos que percibe la Administración, es decir, el que nos proporciona la distinción entre actividades que son servicios públicos -que darían lugar a una tasa- y las que no lo son. ("La naturaleza de la tasa y las tarifas de los servicios públicos", R.A.P. nº 12, 1953, págs. 129 y ss., especialmente, 132 y nota 4).

22 GARCIA DE ENTERRIA-T.R. FERNANDEZ, "Curso de Derecho Administrativo", I, 4ª ed., Civitas, 1989, pág. 45; más ampliamente sobre esta cuestión, vid. LOZANO SERRANO, "Intervencionismo y Derecho Financiero", Civitas, R.E.D.F., nº 55, 1987, págs. 325 y ss., en particular, 369.

23 Vid. MARTIN QUERALT, en la obra colectiva de FERREIRO, SIMON ACOSTA Y MARTIN QUERALT, "El Proyecto de Ley reguladora de las Haciendas Locales", IEE, Madrid, 1988 (Capítulo III: Tasas municipales. Impuesto sobre Actividades Económicas), pág. 108.

En igual sentido se manifiesta COLLADO YURRITA, "Tasas y precios en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales", Impuestos, nº 12, 1989, págs. 31 y ss., especialmente, 36.

24 Entre otros, GIANNINI, "Il concetto giuridico di tassa..." cit., pág. 28; FALCON Y TELLA, "La finalidad financiera en la gestión del patrimonio", Civitas, REDF, nº 35, 1982, págs. 349 y ss., en particular, 378-379; y LOZANO SERRANO, "Intervencionismo y Derecho Financiero..." cit., pág. 370.

25 FALCON Y TELLA, op. cit., pág. 379.

26 FERREIRO LAPATZA, "Curso de Derecho Financiero..." cit., pág. 404.

butario, se caracteriza por tratarse de una obligación “ex lege” y porque origina un ingreso de Derecho público, siendo éstas, circunstancias que no concurren en el precio²⁷. Y es necesario destacar su importancia porque del régimen jurídico que se atribuya a cada uno dependerá, no sólo su calificación como ingreso patrimonial o como ingreso tributario, sino también los efectos que se derivan de tal calificación, entre los que cabe destacar: 1) en el ámbito de los principios constitucionales, la exigencia o no del principio de reserva de ley para su establecimiento o la del de capacidad económica, insoslayables respecto a los ingresos tributarios; 2) la presencia o no de las prerrogativas de que están revestidos los Entes públicos en el ejercicio de la potestad de imposición; y 3) la determinación sobre la autoridad judicial competente para la resolución de controversias²⁸.

III. EL CONCEPTO LEGAL DEL PRECIO PUBLICO.

El estudio de este concepto ha de efectuarse necesariamente por referencia al de la tasa –de mayor raigambre en nuestro Ordenamiento–, ya que ambos parten de un mismo presupuesto –la entrega de bienes o prestación de servicios por un Ente público–, si bien, mientras en el precio la relación Ente público-particular es siempre –según la E. de M. de la Ley– contractual y voluntaria para quien lo paga, en la tasa aparece la nota de coactividad propia del tributo y, como consecuencia, la exigencia del principio de legalidad para su creación y aplicación.

De la conjunción de los artículos 6 y 24²⁹ de la LTPP se deriva que las tasas son tributos cuyo hecho imponible consiste en la prestación de servicios o en la

27 *Ibidem*, pág. 400; y MARTIN QUERALT-LOZANO SERRANO “Curso de Derecho Financiero...” cit., pág. 132.

28 En sentido similar, cfr. GIANNINI, “Il concetto giuridico di tassa...” cit., pág. 20; y BERLIRI, A., “Principios de Derecho Tributario”, Vol. II, Ed. Der. Fin., Madrid, 1971, pág. 157.

29 El tenor literal del art. 6 -que se refiere al concepto- es el siguiente: “Las tasas son tributos cuyo hecho imponible consiste en la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho público, que se refieran, afecten o beneficien a los sujetos pasivos, cuando concurren las dos siguientes circunstancias:

a) Que sean de solicitud o recepción obligatoria por los administrados.

b) Que no puedan prestarse o realizarse por el sector privado, por cuanto impliquen intervención en la actuación de los particulares o cualquier otra manifestación del ejercicio de autoridad o porque, en relación a dichos servicios, esté establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente”.

Por su parte, el art. 24,1 establece que “Tendrán la consideración de precios públicos las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por:

realización de actividades administrativas en régimen de Derecho público que se refieran, afecten o beneficien a los sujetos pasivos cuando, siendo de solicitud o recepción obligatoria por los administrados, no puedan, además, prestarse o realizarse por el sector privado; por su parte, los precios públicos son, al margen de algunos supuestos particulares, las contraprestaciones que se satisfacen por: 1) la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público; y 2) por las prestaciones de servicios o realización de actividades en régimen de Derecho público cuando falten las circunstancias anteriormente citadas o una sola de ellas, lo que configura al precio público como una categoría residual frente a la tasa.

Estas definiciones obedecen a nuestro juicio, a un error conceptual del legislador que parte de una noción de tasa hoy superada que, según la E. de M. de la Ley³⁰, combina el principio de equivalencia o beneficio con el de capacidad económica, para mejorar la suficiencia del sistema tributario.

Sin embargo, no se entiende esta actitud del legislador, teniendo en cuenta que la tasa y el precio son susceptibles de caracterización individualizada atendiendo a un criterio sustancial, es decir, reafirmando la naturaleza contributiva de la primera según se desprende de nuestro Derecho positivo³¹ frente a la naturaleza retributiva del segundo. Y por ello, la inclusión del principio de equivalencia en la regulación de las tasas -o de cualquier tributo- nos parece inadmisibles porque dicho principio carece de relevancia constitucional y porque el sistema tributario justo querido por el legislador constituyente sólo permite aplicar a los tributos el principio de capacidad económica³².

Y aunque no pueda exigirse a este principio el contenido positivo que debe

a) La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público.

b) Las prestaciones de servicios y las entregas de bienes accesorias a las mismas efectuadas por los servicios públicos postales.

c) La prestación de servicios o realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho público cuando concorra alguna de las circunstancias siguientes:

-Que los servicios o las actividades no sean de solicitud o recepción obligatoria por los administrados.

-Que los servicios o las actividades sean 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.

³⁰ Vid. su apartado 2.

³¹ La LTPP no ofrece dudas respecto a la naturaleza tributaria de la tasa ni tampoco el art. 26 de la LGT antes de su modificación por aquélla.

³² Vid., al respecto, VICENTE-ARCHE, "Notas sobre el gasto público y contribución a su sostenimiento en la Hacienda Pública", Civitas, REDF, nº 3, 1974, págs. 535 y ss., en especial, 540 y ss.

imperar en la configuración de los hechos imposables de los impuestos, debe también aplicarse a las tasas aunque con un papel preponderantemente negativo³³, circunstancia que el legislador parece haber tenido en cuenta en el artículo 8 de la LTPP que, referido al principio de capacidad económica³⁴, contribuye de forma muy positiva a hacer operativo el principio de redistribución de la renta, favoreciendo con cuantías más reducidas a determinados contribuyentes.

Por lo demás, los objetivos perseguidos con la combinación de los principios antes citados –equivalencia o beneficio y capacidad económica– podrían ser, en nuestra opinión, alcanzados por otras vías con mayores ventajas pues, por una parte, las disposiciones de la Ley permanecerían más próximas a nuestra Norma Fundamental y por otra, como observa el profesor Sainz de Bujanda, no se restaría rigor al “armazón lógico-jurídico del sistema”³⁵.

IV. LOS CRITERIOS DIFERENCIADORES DE TASAS Y PRECIOS PUBLICOS EN LA LTPP.

Para un análisis de estos criterios es preciso partir de la definición del precio público contenida en el artículo 24 de la Ley que, como ya se dijo, concibe dicho recurso como “contraprestación pecuniaria” a satisfacer por diversos conceptos, entre los que vamos a destacar, en primer lugar, la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, que pone de manifiesto un importante cambio conceptual en este punto ya que, antes de la promulgación de la LTPP, el supuesto comentado daba lugar, en todo caso, a la imposición de una tasa.

Además, se consideran asimismo precios públicos los ingresos obtenidos por la prestación de servicios o realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho público cuando no sean de solicitud o recepción obligatoria por los administrados o sean susceptibles de prestación o realización por el sector privado. En consecuencia, los criterios legales que definen el precio público pueden concretarse en los siguientes:

- a) se trata de “contraprestaciones pecuniarias”
- b) se satisfacen por la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho público;

33 Vid. FALCON Y TELLA, “La finalidad financiera...” cit., pág. 383.

34 El precepto establece que “En la fijación de las tasas se tendrá en cuenta cuando lo permitan las características del tributo, la capacidad económica de las personas que deben satisfacerlas”.

c) los servicios o actividades deben ser de solicitud o recepción voluntaria por los administrados; o

d) debe tratarse de servicios o actividades susceptibles de prestación por el sector privado, es decir, prestadas o realizadas en concurrencia con éste.

Así pues, a la vista de los criterios expuestos, cabría afirmar que tanto la utilización del dominio público como los servicios y actividades prestados por las Universidades públicas –o al menos, algunos de ellos– dan lugar a la exigencia de precios públicos. Sin embargo, en nuestra opinión, un análisis algo más profundo de las notas definitorias puede invalidar los resultados de esta primera aproximación. Además, debe añadirse que tasas y precios públicos se distinguen asimismo, como luego se verá, por el régimen jurídico que la Ley establece para cada uno de ellos y, en este sentido hay que señalar que la interpretación global de los preceptos legales pone de relieve diferencias sustanciales entre ambos, especialmente en lo relativo a la aplicación de los principios de legalidad y capacidad económica, dando lugar a consecuencias que, en absoluto, pueden ser pasadas por alto.

1. EL PRECIO PÚBLICO COMO CONTRAPRESTACIÓN.

La noción a que nos referimos ha sido utilizada por nuestro Ordenamiento jurídico-financiero en diversas ocasiones, especialmente en relación con las tasas e impuestos, definidos todavía por el artículo 26 de la L.G.T. como los tributos exigidos “sin contraprestación”.

Y en este sentido, la crítica de la doctrina ha sido unánime³⁶ porque el término contraprestación es propio del ámbito de los negocios jurídicos que se perfeccionan por la voluntad de las partes intervinientes, en los que hay un intercambio de prestaciones³⁷, pero no del ámbito de los tributos por consistir éstos en obligaciones que surgen directamente de la Ley y por ello, como observa Ferreiro Lapatza, la “contraprestación” en materia tributaria no puede entenderse con el “significado técnico-jurídico que se le atribuye cuando se refiere a un negocio jurídico o especialmente a un contrato oneroso”³⁸.

35 “Lecciones de Derecho Financiero...” cit., págs. 176-177.

36 Cfr., entre otros: SAINZ DE BUJANDA, “Lecciones de Derecho Financiero...” cit., págs. 168-169; FERREIRO LAPATZA, “Curso de Derecho Financiero...” cit., pág. 242; BAYONA DE PEROGORDO-SOLER ROCH, “Derecho Financiero...” cit., pág. 651; y MARTIN QUERALT-LOZANO SERRANO, “Curso de Derecho Financiero y Tributario...” cit., pág. 126.

37 LACRUZ BERDEJO, LUNA SERRANO, DELGADO ECHEVERRÍA Y RIVERO HERNÁNDEZ, “Elementos de Derecho Civil”, 2ª ed., vol. 2º, Bosch, Barcelona, 1987, pág. 234.

38 “Curso de Derecho Financiero...” cit., loc. ult. cit.

Sin embargo, el legislador ha caído de nuevo en el uso de tan conflictivo término en relación con el precio público lo cual, en nuestro criterio, obedece a dos razones fundamentales: en primer lugar, puesto que la noción de contraprestación parece estar ligada al carácter voluntario de la solicitud o recepción del servicio público o la actividad administrativa, de ese carácter se deriva la naturaleza contractual de la relación que da origen a la existencia de un precio público, como pretende el preámbulo de la LTPP³⁹. De este modo, por contraposición con la obligación de pago de la tasa, de origen indiscutiblemente legal, se configura la obligación de pago del precio público como equiparable a la que nace de un contrato privado; pero si el precio público se califica legalmente como ingreso de Derecho público, que la Administración obtiene actuando como tal y, por ende, dotada de las prerrogativas correspondientes y, al mismo tiempo, es un ingreso sometido en todos sus aspectos a normas jurídico-públicas, su equiparación con una obligación contractual sujeta al Derecho privado resulta inadmisibles.

En segundo lugar, la noción de contraprestación se justifica porque la configuración del precio público se inspira aparentemente en el principio de equivalencia, aunque existe la posibilidad de sustituirlo por el de rentabilidad, cuya presencia en esta figura viene confirmada por el artículo 25,1 del Texto Legal, según el cual aquéllos cubrirán “como mínimo”⁴⁰ los costes económicos originados por la realización de las actividades o la prestación de los servicios o el equivalente a la utilidad derivada de los mismos. Y en este punto destaca una de las contradicciones de esta Ley que, tras afirmar el principio retributivo en la disposición citada, prevé en su apartado 2º la posibilidad, que ya antes se apuntó, de fijar precios inferiores al coste por razones sociales, benéficas, culturales o de interés público, lo que supone, como ha observado ya parte de nuestra doctrina⁴¹, una considerable quiebra del principio de equivalencia y la introducción de un nuevo tipo de precio público, el precio subvencionado, cuyo criterio de financiación es mixto: contributivo en la parte subvencionada y retributivo en la que financia el usuario.

Y aunque dicha posibilidad no es en sí misma criticable hay que reconocer, sin embargo, que es más propia del ámbito de los tributos que del de los precios

39 Téngase en cuenta que, a diferencia del Preámbulo, ninguno de los artículos de la LTPP utiliza el término “contractual” para calificar la relación que se establece entre la Administración y el administrado en los supuestos que dan lugar a la exigencia de un precio público.

40 Nótese, sin embargo, que no se establece ningún máximo, lo que confirma lo dicho en el texto.

41 Ad. ex., vid. BAYONA DE PEROGORDO-SOLER ROCH, “Derecho Financiero...” cit., pág. 683.

y por ello, debe destacarse la incongruencia que supone el establecimiento de supuestos contributivos en el terreno de los precios públicos, mientras se mantienen criterios retributivos en el de las tasas⁴².

Por lo que respecta a la primera de las justificaciones comentadas, aun cuando el término *contraprestación* –salvando los inconvenientes que plantea desde el punto de vista técnico-jurídico y sus dificultades de interpretación– pudiera parecer aceptable en principio para calificar la obligación de pago correspondiente a los servicios públicos universitarios⁴³, eso no puede significar, en ningún caso, que la relación jurídica entre la Universidad y los particulares a que la misma da lugar, pueda considerarse como un contrato por las razones que expondremos seguidamente y, menos aún, como una obligación contractual de Derecho privado, porque está sometida a un régimen de Derecho público, lo cual determina que la Administración –en este caso la Universidad– disfrute de unas prerrogativas que modifican sustancialmente las posiciones del deudor y del acreedor en la relación jurídica obligacional, derivándose dichas alteraciones, no de la voluntad o del consentimiento del obligado, sino del mandato legal⁴⁴.

En relación con la segunda, la noción de *contraprestación* se compagina mal con las cuantías de los Precios públicos universitarios, especialmente los académicos conducentes a la obtención de títulos oficiales, en cuanto éstos, no sólo contradicen el principio de rentabilidad, sino que, ni siquiera se aproximan a los costes económicos originados por la prestación de los servicios a cuya financiación se destinan. Y en este sentido, basta comprobar las cuantías de los precios exigidos por iguales conceptos por las Universidades privadas, cuyas diferencias con los de las públicas, hacen innecesario cualquier comentario adicional.

Por otra parte, no puede ser de otro modo ya que las Universidades públicas se han financiado tradicionalmente con fondos públicos, de manera primordial, precisamente porque la educación universitaria es un servicio público que se dirige a la satisfacción de necesidades tanto privadas como públicas, habida cuenta de que “es ventajosa para quienes la reciben y se benefician directamen-

42 CORS MEYA, “Precios Públicos: parafiscalidad, sujeción al IVA y exacciones de efectos equivalentes a derechos de aduanas”, *Civitas*, REDE, nº 67, 1990, págs. 367 y ss., en particular, 375.

Puede verse también, del mismo autor, “Delimitación entre tasas y precios públicos”, *RHAL*, nº 57, 1989, págs. 333 y ss., especialmente, 341.

43 Como es sabido, las prestaciones de las Universidades públicas constituyen el “servicio público de la educación superior” y se concretan en “la docencia, el estudio y la investigación”, a tenor del artículo 1,1 de la LRU.

44 Igual sentir expresa HERRERA MOLINA, “Los Precios públicos como recurso financiero”, *Civitas*, Madrid, 1991, pág. 74.

te de la prestación pero, al tiempo, es útil para la sociedad en su conjunto⁴⁵; es decir, una parte de la enseñanza universitaria, muy superior a la que debe ser sufragada por los usuarios quienes sólo deberían financiar la parte correspondiente al coste imputable al beneficio que obtienen, tiene que ser financiada mediante impuestos, por responder a la satisfacción de una necesidad colectiva e indivisible; además, esta forma de financiación, desde el punto de vista económico, garantiza mejor la oferta de la Enseñanza Universitaria⁴⁶ y, desde el punto de vista jurídico, contribuye a la distribución más equitativa de la renta que propugna el artículo 40 de nuestra Constitución.

Y abundando en este último argumento puede señalarse que un aumento en la financiación privada suficiente para cubrir en su totalidad el coste del servicio, es decir, la sustitución de la financiación parcial con fondos públicos por una financiación totalmente privada, supondría negar el acceso a la Universidad a muchos estudiantes que, aun reuniendo los requisitos de mérito y capacidad necesarios, podrían verse privados de la enseñanza superior por razones exclusivamente económicas⁴⁷, lo cual iría en detrimento del derecho a la educación (art. 27 de la C.E.) y del principio de igualdad (art. 9,2 de la C.E.)⁴⁸. En contra cabría argumentar que existe un sistema de becas o ayudas de diversos tipos -y aún podría mejorarse- para paliar las situaciones señaladas, pero dicho sistema no deja de estar, a su vez, financiado con fondos públicos además de que en la hipótesis comentada tendría que generalizarse para permitir al usuario cubrir el coste de las matrículas⁴⁹.

45 SUREDA CARRION, "Ponencia sobre política de tasas en la Enseñanza Universitaria", Memoria de Actividades del Consejo de Universidades", junio 1986-mayo 1987, Consejo de Universidades, Secretaría General, Madrid, 1986, pág. 151.

46 *Ibidem*, pág. 153.

47 Téngase en cuenta que, en la actualidad, la financiación mediante impuestos afecta a un 80% del coste total. ("Informe sobre la financiación de las Universidades", Consejo de Universidades, Secretaría General, Diciembre 1994, pág. 23).

48 *Ibidem* pág. 22.

49 Esta posibilidad es expuesta por SUREDA CARRION como una de las alternativas posibles a la financiación de las Universidades públicas. ("Memoria de actividades..." cit., pág. 154); y añade el autor que "dada la composición social de los estudiantes universitarios, no sería realista contemplar esta alternativa como vía importante para incrementar la financiación privada y disminuir sustancialmente la financiación mediante impuestos. Un sistema de becas de matrícula prácticamente generalizado aparece como complemento indispensable de las tasas de matrícula establecidas según el coste real de la enseñanza. Por ello, esta alternativa debe contemplarse como una modificación del mecanismo de asignación de fondos públicos a las Universidades (subvenciones al usuario en vez de transferencias directas) más que como un modo de alterar la importancia relativa de la financiación mediante impuestos y de la financiación mediante precios". (págs. 154-155).

Finalmente, esta financiación mixta, en la que la aportación pública tiene un papel primordial frente a la privada es la que opera en la mayor parte de los países de nuestro entorno geográfico y cultural⁵⁰.

2. PRESTACIONES DE SERVICIOS O REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES EN RÉGIMEN DE DERECHO PÚBLICO.

Los precios públicos son, además, prestaciones pecuniarias sometidas al Derecho público, característica que, sin duda, los aleja de los precios privados en cuanto ingresos patrimoniales y los aproxima a las tasas en cuanto ingresos tributarios, planteando una cuestión que en la práctica tiene importantes consecuencias.

Y ello porque si bien es cierto que la Ley afirma el carácter voluntario y contractual de las relaciones a que da origen el precio público, no lo es menos que su artículo 27,7 remite a las disposiciones de la L.G.P. y demás normas aplicables, para lo no previsto por ella misma. Y según este precepto, son de aplicación a los precios públicos los artículos 31 y 32 del T.R. de la L.G.P., a tenor de los cuales, para su cobranza, por tratarse de ingresos de Derecho público, “la Hacienda Pública ostentará las prerrogativas establecidas legalmente y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes” (art. 31) y asimismo gozará de las prerrogativas que la LGT le otorga en relación con los tributos (art. 32), entre las que se cuentan el derecho de prelación para el cobro de los precios públicos, el derecho de afección, el derecho de retención, el deber de colaboración que afecta a todos los ciudadanos y, sobre todo, la posibilidad de cobro en vía de apremio, reiterada expresamente por el art. 27,6 de la LTPP.⁵¹

En consecuencia, la referencia de la Disposición Adicional Quinta de la LTPP a las tasas y demás derechos mencionados por el art. 53,3,b), de la LRU, que analizaremos más adelante, ha supuesto un cambio conceptual en relación con las antiguas tasas académicas que, sin embargo, entendemos es más nominal que sustancial, en cuanto el régimen jurídico aplicable permanece práctica-

50 “Informe sobre la financiación...” cit., loc. ult. cit.

51 Es evidente que algunas de estas “prerrogativas” o garantías de las que está revestido el crédito tributario no pueden ser operativas en el supuesto concreto que nos ocupa, por la propia naturaleza de las mismas; es el caso, por ejemplo del derecho de afección o el de retención, regulados por los artículos 74,1 y 75 de la L.G.T., respectivamente.

mente intacto, sobre todo en lo que se refiere a las prerrogativas de que disfrutaban las Universidades en su actuación frente a los particulares, al atribuir al precio público el carácter de ingreso de Derecho Público.

3. LA VOLUNTARIEDAD DE LA SOLICITUD O RECEPCIÓN.

Es la tercera de las características que hemos señalado y cuando se produce implica necesariamente que la prestación a pagar por el particular sea un precio público y no una tasa. Sin embargo, la voluntariedad nos sugiere una cuestión: ¿supone la voluntariedad alguna modificación en la prestación del Ente público o en la obligación de pago del particular respecto a los supuestos en que la solicitud es obligatoria?; o, más concretamente respecto al tema que nos ocupa: ¿Es distinta la actual prestación de los universitarios al formalizar su matrícula que la prestación que éstos pagaban antes de la entrada en vigor de la LTPP?; dicho de otro modo, ¿es distinto el contenido de la obligación?.

Respecto a este punto, puede decirse, como ya lo han hecho diversos autores, que la voluntariedad de la solicitud o recepción ni se refiere ni afecta al servicio o actividad que presta el Ente público ni tampoco a la prestación a satisfacer por el particular, pues tanto aquéllos como ésta presentan un contenido idéntico independientemente del carácter de su solicitud y, por tanto, puede decirse que se trata de una nota ajena a los mismos así como susceptible de modificación en cualquier momento⁵².

En cuanto a las razones que han influido en la elección de este criterio, creemos que la LTPP parte de una cierta confusión sobre diversas nociones al considerar que la obligatoriedad va unida al concepto de tributo y a la coactividad propia del mismo, mientras la voluntariedad en la solicitud da lugar a una relación contractual y a un pago libre o espontáneo o, si se prefiere, carente de coacción.

Pero entendemos que salvo quizás en algunos supuestos excepcionales, la obligación de pago del precio público no es una obligación contractual porque la voluntad del solicitante no se dirige a crear dicha obligación mediante acuerdo

52 MARTIN QUERALT, en la obra colectiva de FERREIRO, CLAVIJO, MARTIN QUERALT, PEREZ ROYO, "Curso de Derecho Tributario", 6ª ed., Marcial Pons, Madrid, 1989, pág. 859; DE LA PEÑA VELASCO, "Las Tasas y los Precios Públicos: su proyección en la Hacienda Local", Palau 14, nº 8, 1989, págs. 17 y ss., especialmente, 19; y COLLADO YURRITA, "Tasas y precios en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales..." cit., pág. 39.

con la otra parte, sino que pretende únicamente la realización de un hecho que, por estar previsto en la ley, origina la obligación de pago.

Y no es posible admitir que la voluntariedad de la solicitud o recepción del servicio pueda convertir la prestación del particular en un pago voluntario, porque la LTPP no regula un contrato entre el Ente público y el usuario de los servicios o actividades, sino que se limita a establecer un hecho de cuya realización, como se ha dicho ya, se deriva la obligación de pago. Con otras palabras, la obligación de pagar la contraprestación, tanto en la tasa como en el precio público, no nace de la voluntad de las partes, sino de la voluntad de la norma porque se trata en ambos casos de una obligación “ex lege”⁵³.

En consecuencia, si la prestación de servicios o actividades al particular en régimen de Derecho público da lugar a una obligación pecuniaria del mismo frente al Ente público, la calificación de esa obligación como tasa o como precio no puede basarse en la obligatoriedad o voluntariedad de la solicitud porque, una vez prestado el servicio o realizada la actividad, la prestación es en ambos casos coactiva; y por otra parte, la coactividad en dicho pago es innegable también en el caso del precio público pues, por tratarse de prestaciones en régimen de Derecho público, el Ente público disfruta de las prerrogativas y potestades que le confiere la aplicación de los procedimientos tributarios.

A mayor abundamiento, como subraya De La Peña Velasco, la aceptación de la voluntariedad como criterio, desde una perspectiva puramente formal, pondría en tela de juicio toda la teoría jurídica del tributo como prestación coactiva ya que el hecho imponible se realiza normalmente de forma voluntaria, sin que ello suponga en ningún caso que la obligación de pago a que el mismo da origen se asuma también voluntariamente⁵⁴.

Además, para perfilar el criterio de la voluntariedad, el apartado 2º del artículo 24 establece dos excepciones:

53 DE LA PEÑA VELASCO, op. cit., pág. 20.

En sentido similar observa FERREIRO LAPATZA que “Sólo cuando la ley regula un contrato puede hablarse en sentido técnico-jurídico estricto de precio como contraprestación a la que una de las partes se obliga y que trae su causa de la prestación que de la otra ha de recibir”. Y añade el autor que, sin embargo, estas categorías jurídicas son inaplicables a las obligaciones “ex lege”, pues en ellas la causa es la ley y el pago no es el pago de un precio en sentido técnico-jurídico, como contraprestación, sino una cantidad debida de acuerdo con el mandato de la ley únicamente. (“Curso de Derecho Financiero Español...” cit., pág. 400).

54 “Las tasas y precios públicos: su proyección...” cit., loc. ult. cit.; en igual sentido, FALCON Y TELLA, “La finalidad financiera en la gestión...” cit., pág. 385; y FERREIRO LAPATZA, “Curso de Derecho Financiero...” cit., pág. 403.

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

La primera de ellas incluye una precisión innecesaria por evidente, es decir, si la solicitud viene impuesta por una norma, ésta será la que desempeñe un papel fundamental desplazando la voluntad del solicitante; además, no se tiene en cuenta que en muchas ocasiones, el carácter esencial o imprescindible del servicio o la necesidad de acudir al Ente público para satisfacer una necesidad, condiciona de tal modo la voluntad del particular que, aun en ausencia de norma que imponga una cierta conducta, la voluntariedad no pasa de ser meramente formal o, incluso, ilusoria, pues la no utilización de dichos servicios supone una renuncia a los beneficios de la vida social⁵⁵. Por ello, la voluntariedad debe interpretarse en sentido material, es decir, considerando que la hay cuando realmente exista libertad de elección para el particular y no cuando dicha libertad se reduzca a la posibilidad de renunciar a servicios o actividades que signifiquen el sacrificio de intereses sustanciales en la vida actual a tenor del desarrollo social⁵⁶, teniendo en cuenta, de una parte, que cada vez son más los servicios considerados esenciales y, de otra, que la renuncia a éstos supone, junto al sacrificio del particular, el del interés colectivo que constituye la propia razón de ser de los servicios públicos.

Y, como consecuencia de lo dicho, debemos exponer ciertas consideraciones relativas a los precios públicos universitarios ya que en primer lugar, hay que señalar que constituyen, sin lugar a dudas, una prestación obligatoria y coactiva como lo pone de manifiesto, entre otras circunstancias, la posibilidad de su exigencia por vía de apremio. Cosa distinta será que la solicitud o recepción de los servicios que a cambio se reciben pueda considerarse voluntaria o no a tenor de los criterios legales.

A nuestro juicio, sin embargo, tampoco puede decirse en puridad, que la solicitud sea en este caso voluntaria; y se pueden esgrimir diversos argumentos en apoyo de esta afirmación:

⁵⁵ Al respecto, PUGLIESE, "Le tasse nella Scienza e nel Diritto positivo italiano", Cedam, Padova, 1930, pág. 37; GARCIA DE ENTERRIA, "Sobre la naturaleza de la tasa y las tarifas..." cit., pág. 138; AZZINI, "La fuente de la obligación tributaria en la tasa", RDFHP, n° 15, 1954, págs. 401 y ss., especialmente, 404; e INGROSSO, G., "Tributi e Costituzione", Dir. Prat. Trib., 1964, n° 1, págs. 19 y ss., en particular, 23, nota 3.

⁵⁶ COLLADO YURRITA, "Tasas y precios públicos en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales..." cit., pág 40.

El primero es que, aun cuando en principio dicha solicitud pueda parecer voluntaria, especialmente desde el punto de vista formal, puesto que la enseñanza superior no es obligatoria, incluso desde esa perspectiva, debe reconocerse que existen importantes condicionamientos como la imposibilidad de recurrir a una Universidad privada por razones económicas; la elección de la Universidad donde se va a estudiar, basada en la proximidad o lejanía de la misma al domicilio del estudiante y otros motivos similares que pueden conducir, incluso, a la sustitución de unos estudios por otros con el fin de evitar mayores costes indirectos como los de desplazamiento, alojamiento, manutención, etc.

El segundo permitiría afirmar que, aplicando la interpretación antes propuesta, en la línea de considerar la voluntariedad en sentido material, la no solicitud del servicio público de enseñanza superior implicaría, en muchos casos, no sólo el sacrificio de intereses esenciales y especialmente significativos de la vida actual, sino además, la renuncia a un derecho fundamental proclamado por nuestra Constitución⁵⁷.

En tercer lugar, pese a que la obligatoriedad que gravita sobre la enseñanza básica según el artículo 27 de la Norma Fundamental, no se extiende a la enseñanza superior, es lo cierto que la restricción del número de estudiantes que acceden a ella supondría no sólo un sacrificio de intereses de los particulares afectados, sino también un sacrificio del interés general, dado que nuestra sociedad no parece estar, en el momento actual, en condiciones de renunciar a la formación de los recursos humanos necesarios para participar dignamente en el futuro mercado de trabajo al que tienden los países de nuestro entorno y, más concretamente, los de la Unión Europea⁵⁸.

Un cuarto argumento que avala la consideración que proponemos entronca ya con la segunda de las excepciones que apunta el art. 24 y es que la obtención de un título universitario constituye una habilitación previa y necesaria para ejercer una profesión, pero aunque la utilización del servicio tuviera como finalidad exclusiva la adquisición de nuevos conocimientos, la solicitud del servicio público correspondiente, tendería asimismo a obtener derechos o efectos jurídicos determinados, concretamente los que se derivan de la condición de universitario,

57 Cfr. GARRIDO FALLA, F., "El concepto de servicio público en Derecho Español", R.A.P., nº 135, 1994, págs. 7 y ss., especialmente, 22 y ss., donde el autor hace una concreta referencia a la enseñanza universitaria.

58 En este sentido, vid. "Informe sobre la financiación de las Universidades...", cit., págs. 8 y ss.

en cuyo caso la solicitud debería considerarse obligatoria en virtud de la excepción del art. 24, 2º, b) de la LTPP.

4. CONCURRENCIA CON EL SECTOR PRIVADO.

Es el último de los criterios distintivos recogidos por la LTPP y viene configurado como alternativo al de la voluntariedad, dado que, faltando cualquiera de estas dos circunstancias, procederá la exigencia de un precio público, excluyéndose la de la tasa; pero teniendo en cuenta que actualmente y desde un punto de vista formal, todos los servicios o actividades podrían ser llevados a cabo por el sector privado –incluidos desde luego los universitarios–, precisa la Ley que la concurrencia debe ser posible por no implicar alguna manifestación de autoridad o por tratarse de servicios no reservados al sector público, siendo la primera de estas dos notas, es decir, la manifestación de autoridad, la única en la Ley relativa al servicio o actividad y que, a nuestro juicio, debería ser suficiente por sí misma para dar lugar a una tasa, aunque el legislador no lo ha creído así⁵⁹; la segunda –reserva del servicio al sector público– es, como las anteriores, una característica externa que no afecta a la esencia del servicio o actividad y, por tanto, susceptible de modificación en cualquier momento.

Y ésta es también la única nota distintiva que puede predicarse de los precios públicos universitarios; la concurrencia en este caso es posible por cuanto no implica –salvo en algunos supuestos puntuales a los que aludiremos después– intervención en la actuación de los particulares ni manifestación de autoridad; por lo demás, tampoco se trata de un servicio reservado al sector público.

Sin embargo, la concurrencia de los criterios legales en la enseñanza universitaria no parece deducirse de forma clara en la Ley, si consideramos que los precios públicos universitarios han sido objeto de mención expresa en la D.A. Quinta, del mismo modo que se ha mencionado expresamente la transformación conceptual del supuesto de utilización del dominio público, en el que no se dan los caracteres distintivos establecidos por la Ley, no obstante lo cual, el pago por

⁵⁹ En sentido similar al expuesto, señala C. PEREZ DE AYALA que “la distinción entre tasa y precio opera en sentido contrario al configurado en la Ley. Si la prestación de un servicio o la realización de una actividad presenta, bien la nota de obligatoriedad, bien la de no concurrencia, entendiéndose por tal una actuación de soberanía o autoridad, estaremos ante una tasa; mientras que para calificar una determinada prestación como precio es necesario que se den, conjuntamente, la voluntariedad y la no concurrencia”. (“Temas de Derecho Financiero”, 2ª ed., Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 1990, pág. 334).

la autorización correspondiente viene calificado por la Ley como un precio público. Y en este sentido, como afirman los profesores Bayona y Soler en relación con los precios públicos universitarios⁶⁰, no nos parece admisible que la mera calificación legal pueda convertir la relación entre las Universidades y los usuarios del servicio de la enseñanza superior en una relación contractual.

Y hasta tal punto aparece confusa esta cuestión que llama la atención el hecho de que los propios universitarios, de forma habitual, continúen hablando de tasas académicas y no de precios públicos; y a mayor abundamiento, es fácil encontrar, incluso en algunas normas jurídicas, referencias a las antiguas tasas, como en la Orden Ministerial de 31 de mayo de 1991, que convoca becas y ayudas al estudio en los niveles universitario y medio para el curso 1991-92, en cuyo art. 3,1 de puede leer: “Ayuda de tasas oficiales para la realización de estudios universitarios...”, para añadir, en su D.A. Segunda que “Todas las menciones de ‘tasas universitarias’ contenidas en la presente Orden, hay que entenderlas referidas al nuevo concepto de ‘precio público’, de acuerdo con lo preceptuado en la D.A. Quinta de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y precios públicos”. Huelga cualquier comentario.

V. EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.

Como se sabe, frente a las situaciones jurídicas de Derecho privado que se establecen sobre la base de la igualdad entre las partes en ellas intervinientes, la participación de los Entes públicos en la vida social y económica mediante el establecimiento de relaciones de Derecho público supone, dadas las prerrogativas de que aquéllos disfrutaban, una notoria desigualdad que requiere, como compensación, que se establezcan ciertas garantías en favor de los particulares⁶¹, entre las que destaca el principio de legalidad sancionado por el artículo 31,3 de la C.E.

Pero, en virtud de la artificiosa construcción legal del precio público, el legislador de la LTPP ha considerado que, siendo aquél un ingreso obtenido mediante el concurso de la voluntad de los usuarios, su establecimiento y la fijación de sus elementos esenciales –a diferencia de lo que ocurre con las tasas– no tiene porqué sujetarse a la Ley.

60 “Derecho Financiero...” cit., pág. 684.

61 TROTABAS, “Ensayo de delimitación del Derecho Fiscal a través de la distinción entre Derecho público y Derecho privado”, RDFHP, n° 13, 1954, págs. 7 y ss.

Esta interpretación, sin embargo, pone al descubierto intenciones de dudosa legitimidad, ya que el precio público es, según la Ley, una contraprestación de Derecho público y, a este respecto, el precepto constitucional es absolutamente claro; y si bien es cierto que tradicionalmente la reserva de ley se interpretó con carácter restrictivo, la doctrina posterior ha subrayado que la exigencia de ley no se circunscribe a los tributos en sentido estricto, sino que es necesaria para imponer a los particulares cualquier tipo de cargas económicas⁶². Y en esta línea, nuestra actual Constitución ordena la regulación por ley de todas las prestaciones patrimoniales de carácter público, lo que supone la introducción de un concepto mucho más amplio⁶³, que rechaza la interpretación restrictiva.

Por ello debe señalarse como la LTPP ha llevado a cabo una completa deslegalización en torno al precio público, utilizando al efecto una técnica carente de legitimidad para eludir el mandato constitucional, condenada ya en alguna ocasión por nuestro Tribunal Constitucional⁶⁴ por justificar, mediante un cambio de nombre del tributo, su creación y regulación por normas secundarias, pues lo que así se obtiene no puede calificarse sino como tributos parafiscales y, más concretamente, como tasas parafiscales ya que se exigen en consideración a servicios o actividades de la Administración que benefician o afectan al sujeto obligado a pagarlos⁶⁵.

Resulta sorprendente, sin embargo, la inclusión en este mismo saco de las tasas universitarias, pues debe advertirse que en materia de “tasas y demás derechos” de las Universidades existía ya una deslegalización previa a la establecida por la LTPP, habida cuenta de que no pocos aspectos venían siendo habitual-

62 Cfr. SAINZ DE BUJANDA, “Organización política y Derecho Financiero”, Hacienda y Derecho, vol. I, IEP, Madrid, 1962, págs. 119 y ss., especialmente, 429-430.

63 Esta opinión es destacada por diversos autores; vid., por todos, FERREIRO LAPATZA, “Análisis constitucional de la nueva Ley Reguladora de las Haciendas Locales”, RHAL, n° 55-56, 1989, pág. 47; y SAINZ DE BUJANDA, quien observa que “el concepto de ‘prestación patrimonial’ es mucho más amplio que el de contribución pública, que antes se empleaba. Las prestaciones comprenden, como mínimo, los impuestos, las tasas y los precios públicos” (op. ult. cit., pág. 430).

En idéntico sentido al señalado, manifiesta PONT MESTRES que al marginar los precios públicos del principio de reserva de ley, se socavan a la vez otros principios constitucionales, entre los que cita el autor el de publicidad de las normas, el de seguridad jurídica, el de interdicción de la arbitrariedad, el de igualdad y el de libre concurrencia en el mercado. (“Ley de Tasas y Precios Públicos versus deslegalización tributaria y parafiscalidad”, en ‘Estudios sobre temas tributarios actuales’, vol. 3º, Universitat de Barcelona-Publicaciones, Barcelona, 1990, págs. 241 y ss., en particular, 255-256).

64 Vid. la S.T.C. núm. 37/1981, de 16 de noviembre, especialmente, Fundamento Jurídico 4º.

65 FERREIRO LAPATZA, “Análisis constitucional...” cit., loc. cit. y nota 99.

mente regulados por normas reglamentarias⁶⁶ y que fue reforzada por el artículo 54,3,b) de la LRU.

En consecuencia, desde nuestro punto de vista, la transformación de las tasas universitarias en precios públicos, no sólo no ha resuelto ningún problema anterior sino que, muy al contrario, ha venido a introducir en el sistema de ingresos de las Universidades una notable confusión que se pone de manifiesto en múltiples aspectos.

VI. EL REGIMEN JURIDICO DE LOS PRECIOS PUBLICOS UNIVERSITARIOS.

1. DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO.

El art. 1 de la LRU determina que “El servicio público de la educación superior corresponde a la Universidad...”. Partiendo de este precepto y tomando como base la definición de servicio público que nos ofrece Garrido Falla⁶⁷, podemos afirmar que la Universidad realiza determinadas “prestaciones técnicas” a cambio de las cuales impone a los particulares la obligación de pagar un precio público.

Esta afirmación, no obstante, debe ser matizada para poner de relieve como ya hemos apuntado con anterioridad que, aunque las “contraprestaciones” del particular por los servicios que prestan las Universidades han sido calificadas por la Ley como precios públicos, a nuestro juicio, en puridad de conceptos y para evitar muchos problemas, deberían haber seguido calificándose como tasas por diversas razones.

En esta línea, la primera matización hace referencia a la categoría del tributo. Con ésto queremos señalar que cuando la Ley establece y regula un tributo, no es necesario que lo haga de forma exhaustiva, es decir, delimitando punto por punto los principios y procedimientos aplicables al caso concreto pues la LGT y la normativa complementaria de la misma permiten determinar lo que es

66 Ad. ex., vid. Decreto 4290/1964, de 17 de diciembre, de regulación de las “Tasas Académicas de Educación Nacional”, que llevó a cabo el establecimiento del régimen jurídico de dichas tasas; y Reales Decretos 1807/1981, de 24 de julio y 1962/1982, de 24 de julio, que fijan las cuantías de las tasas universitarias para los cursos correspondientes, normas todas ellas que versan sobre materias sujetas a la reserva de ley, en cuanto constituyen elementos esenciales del tributo, como reconoce el artículo 10 de la propia LTPP.

67 “El concepto de servicio público...” cit., pág. 21.

y lo que no es aplicable. Por ello bastará que la Ley regule los elementos esenciales del tributo que se crea y, en su caso, algunas cuestiones específicas del mismo. Sin embargo, cuando se trata de una figura tan peculiar como el precio público que, sin ser un tributo, tiene atribuido un régimen jurídico idéntico al de éste, es preciso que la propia Ley se refiera a todos sus aspectos; de lo contrario, se plantean problemas de aplicación, de los cuales, si bien algunos pueden solucionarse por normas reglamentarias, otros no, por respeto a la reserva de ley, pues cualquier pronunciamiento sobre ellos mediante normas secundarias supondría un exceso reglamentario.

En segundo lugar, pese a que la reconducción del precio público a la categoría del tributo pudiera entenderse como causa de una gran rigidez respecto a estos ingresos, la solución que defendemos sería más conveniente sobre todo por lo que se refiere a servicios esenciales, como los universitarios, en los que, junto al interés del usuario, debe tutelarse el interés social inherente a los mismos, y cuyo sacrificio no puede justificarse en aras de una flexibilidad que, por otra parte, puede alcanzarse por otras vías más adecuadas, suavizando la propia reserva de Ley o, como propone Lozano Serrano, revisando su alcance y ámbito, de modo que su incidencia se limite a los aspectos indispensables “para configurar democráticamente el deber de contribuir”⁶⁸.

Finalmente, aun admitiendo que los precios públicos son formalmente precios por mor de la calificación legal, sólo podrá mantenerse que su naturaleza sustancial es la de precio si reúne las notas características de esta figura⁶⁹, lo que presupone un análisis de cada supuesto concreto para saber si se trata de un precio público o de una tasa.

Por otra parte, la delimitación del concepto de precio público universitario requiere partir de la consideración previa de los ingresos que integran los Presupuestos de las Universidades que, según el artículo 54,3 de la LRU son:

- a) La subvención global fijada anualmente por las Comunidades Autónomas.
- b) Las tasas académicas y demás derechos que legalmente se establezcan. Y en este apartado se añade que se deben consignar también las compensaciones correspondientes a los importes de las exenciones.

68 Cfr. LOZANO SERRANO, “Intervencionismo y Derecho Financiero...” cit., pág. 370 (cursiva del original); del mismo autor, “La financiación de los servicios públicos mediante tasas: cuestiones”, Crón. Trib., nº 43, 1982, págs. 289 y ss., especialmente, 296.

69 BAYONA DE PEROGORDO-SOLER ROCH, “Derecho Financiero...” cit., pág. 684.

- c) Las subvenciones, legados o donaciones que se les otorguen por otras entidades públicas o privadas.
- d) Los rendimientos procedentes de su patrimonio y de aquellas otras actividades económicas que desarrollen según lo previsto en esta Ley y en sus propios Estatutos.
- e) Los contratos a los que hace referencia el artículo 11 de la presente Ley.
- f) El producto de las operaciones de crédito que para la financiación de sus gastos de inversiones hayan concertado.
- g) Los remanentes de tesorería y cualquier otro ingreso.

A los efectos que aquí nos interesan debemos centrar la cuestión en tres tipos de ingresos: los de la letra b), los de la d) y, parcialmente, los de la g). Respecto a los demás, omitimos cualquier comentario porque no hay dudas sobre su naturaleza, es decir, quedan fuera del concepto aquí tratado.

La letra b) del precepto citado se refiere a las tasas académicas y demás derechos que legalmente se establezcan, todos ellos convertidos en precios públicos por la D.A. 5ª de la LTPP. Y a este respecto, debe decirse que si el concepto de tasas académicas -ahora precios públicos académicos- no plantea, en principio y salvo todo lo que más atrás se ha expuesto, ningún problema de interpretación, no puede afirmarse otro tanto en relación con los otros “derechos” a que hace referencia el precepto, puesto que el término empleado no tiene una significación jurídica precisa; por un lado, es polivalente, en cuanto puede servir para designar una multiplicidad de figuras, pero es, al mismo tiempo, ambiguo porque no corresponde a ninguna categoría dogmática de ingresos públicos, es decir, no tiene utilidad en orden a calificar un instituto concreto; por ello, el término “derechos” puede englobar ingresos de cualquier tipo; más concretamente, un derecho puede ser tanto una tasa, como un precio público o un precio privado.

No obstante, los derechos a que nos venimos refiriendo comprenden, atendiendo a la letra de la Ley, todos los ingresos que se exigen o se puedan exigir -si son legalmente establecidos- por estudios conducentes a títulos o diplomas que no tengan carácter oficial (Masters, Especialista, etc).

Los rendimientos procedentes del patrimonio contemplados por la letra d) pertenecen a la categoría de ingresos patrimoniales y se obtienen bajo el régimen jurídico del Derecho privado. Entre ellos se encuentran englobados diversos conceptos, como intereses de títulos y valores, intereses de anticipos y préstamos concedidos, intereses de depósitos, dividendos y participaciones en beneficios,

rentas de inmuebles y otros. Mención aparte merecen, sin embargo, los “productos de concesiones y aprovechamientos especiales” que, en la estructura presupuestaria suelen aparecer entre los ingresos patrimoniales, mientras la doctrina científica y el Derecho positivo los han considerado tradicionalmente como tasas, por tratarse de ingresos derivados de la utilización del dominio público “mediante el otorgamiento de la correspondiente concesión administrativa”⁷⁰. La consecuencia a extraer sobre este particular es clara: actualmente, la utilización privativa o el aprovechamiento especial de los bienes del dominio público de titularidad universitaria, darán lugar en todo caso a un precio público, por tratarse también en este caso de uno de los supuestos tradicionalmente calificados como tasas que, en virtud del artículo 24,1,a) de la LTPP han pasado a ser precios públicos.

Por último, en los comprendidos bajo la rúbrica “cualquier otro ingreso” –2º inciso de la letra g)–, habría que entender incluidos otros supuestos de naturaleza variable –precios públicos o tasas–, como son, por ejemplo, los ingresos percibidos por las Universidades, por derechos de examen en convocatorias de oposiciones y concursos, compulsas de documentos, bastanteo de poderes notariales, que serán tasas cuando su solicitud sea obligatoria, u otros supuestos, como las copias de documentos contenidos en expedientes universitarios correspondientes a algún procedimiento en curso o certificados acerca de dichos documentos⁷¹ etc. que deberán calificarse como precios públicos en cuanto su solicitud pueda considerarse voluntaria. Y en este punto, debe señalarse la incongruencia que supone que la calificación jurídica de los ingresos a que nos referimos pueda variar, así como el régimen jurídico aplicable en cada caso, dependiendo de que la solicitud de estos servicios sea voluntaria u obligatoria, dando lugar, respectivamente, a un precio público o a una tasa.

2. FUENTES NORMATIVAS.

Según la D.A. 5ª de la LTPP, los precios públicos universitarios se fijarán y regularán de acuerdo con lo establecido en el artículo 54,3,b) de la LRU.

Ahora bien, en nuestra opinión, la redacción de la D.A. citada ha sido poco

⁷⁰ En estos términos se manifiestan BAYONA DE PEROGORDO-SOLER ROCH, subrayando que la utilización del dominio público no puede incluirse entre los ingresos patrimoniales (Derecho Financiero...” cit., págs. 600-601).

⁷¹ Vid. artículos 35 y 37,8 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de R.J.A.P. y P.A.C.

afortunada, pues el precepto al que la misma remite, determina expresamente qué órganos son competentes para establecer las cuantías y los límites a éstas, pero no establece la regulación⁷², que debería abarcar todos los aspectos del régimen jurídico aplicable ni tampoco quién o cómo debe llevarse a cabo, poniendo de relieve que la Disposición comentada resulta superflua en este punto debido, probablemente, a que la regulación de muchos de los aspectos relativos a las tasas académicas se había deslegalizado muchos años atrás.

Sí prevé, en cambio, el artículo 54 de la LRU, la consignación, en los Presupuestos de las Universidades, de las compensaciones de los importes de las exenciones y reducciones que legalmente se dispongan en materia de precios públicos universitarios⁷³.

Por lo que respecta al Derecho supletorio, con la misma escasa fortuna, la LTPP (art. 27,7) señala que, en lo no previsto por ella misma, la administración y cobro de los precios públicos se realizará según lo previsto en la LGP y demás normas que les resulten de aplicación.

En ausencia de disposiciones más precisas, entendemos que la LGT, al estar circunscrita a los tributos, no será aplicable a los precios públicos, salvo remisiones expresas de la LGP o previsiones concretas de la propia LTPP, como la que determina la aplicación del procedimiento de apremio en el ámbito de los precios públicos (art. 27,6).

También consideramos aplicable en algunos de sus aspectos el Reglamento General de Recaudación, en cuanto su art. 1 conceptúa la gestión recaudatoria como el ejercicio de la función administrativa conducente a la realización de los créditos tributarios y “demás de derecho público”, debiendo considerarse incluidos entre estos últimos los precios públicos.

Asimismo, entendemos aplicable el R.D. 1163/1990, que regula la devolución de ingresos indebidos en virtud de su D.A. 5ª que prevé la aplicación de sus preceptos, con carácter supletorio, a las devoluciones de cantidades que consti-

72 La previsión del régimen jurídico aplicable a los precios públicos -o a las tasas, en su caso- por el artículo 54 de la LRU habría sido absolutamente criticable porque, de ninguna manera, podría considerarse como el instrumento normativo adecuado para ello. Sólo lo ponemos de manifiesto para destacar la inutilidad de la remisión que efectúa la D.A. 5ª de la LTPP.

73 Hasta donde alcanzan nuestras noticias, las exenciones que se vienen aplicando actualmente son las contempladas por la Orden del Ministerio de Hacienda de 17 de agosto de 1982, establecidas en relación con las tasas; no existen disposiciones aplicables en materia de precios públicos, aunque probablemente deberían determinarse más que como exenciones, como precios públicos subvencionados, bien en su totalidad o bien parcialmente.

tuyan ingresos de Derecho público, distintos de los tributos.

Finalmente, como determina el art. 1,2 de la LGP, se aplicarán como supletorias, las demás normas del Derecho administrativo y, a falta de éstas, las del Derecho común.

3. NACIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE PAGO DEL PRECIO PÚBLICO. EL DEVENGO Y LA EXIGIBILIDAD.

La obligación de pago del precio público se origina como consecuencia de la realización del presupuesto de hecho configurado normativamente, es decir, cuando se inicie la prestación del servicio público, o la actividad de la Administración o cuando comience la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público⁷⁴.

Pero cabe citar, aunque desde luego, no puede aplicarse en el ámbito de los precios públicos universitarios, el artículo 47 de la LRHL, que se expresa claramente en apoyo de la tesis que sostenemos en este punto. La LTPP, sin embargo, guarda silencio acerca del nacimiento de esta obligación y prefiere hablar de exigibilidad.

Desde esta perspectiva, coincidiendo con el nacimiento o devengo de la obligación sitúa la Ley el momento de la exigibilidad (artículo 27,2), lo cual parece lógico si se tiene en cuenta que la obligación no requiere liquidación porque su cuantía es fija.

Se prevé, sin embargo, la posibilidad de exigir la anticipación o el depósito previo del total o parte del importe del precio público (art. 27,4), que es, por otra parte, lo normal en los servicios académicos en los que la anticipación del precio forma parte del procedimiento habitual para la formalización de las matrículas, si bien ese pago no adquirirá carácter definitivo en tanto no se realice la prestación del servicio o actividad que lo justifica. Y precisamente por esa razón, el apartado 5 del mismo precepto señala que procederá la devolución de lo pagado cuando no se realice la actividad, no se preste el servicio o no tenga lugar la utilización del dominio público, por causas no imputables al obligado al pago.

⁷⁴ Algún autor, como HERRERA MOLINA, considera que la obligación de pago del precio público nace del acuerdo de voluntades entre el particular y el Ente público ("Los precios públicos como recurso..." cit., pág. 109). Sin embargo, como ya indicamos antes, al margen de la E. de M., en ningún precepto de la Ley se menciona la naturaleza contractual del precio público.

4. LOS SUJETOS.

Sujetos activos de los precios públicos son, según el artículo 27,1, los “Organismos, Servicios, Organos o Entes que hayan de percibirlos”, deduciéndose de ello, obviamente, que el sujeto activo de los precios universitarios es la Universidad.

Respecto a los sujetos pasivos, nada dice la LTPP, pero lo serán aquellas personas que utilicen o aprovechen especialmente el dominio público –en el caso que nos ocupa, el de titularidad universitaria–, y quienes disfruten o se beneficien de los servicios académicos o cualquier otro servicio o actividad realizada por las Universidades⁷⁵, deduciéndose de ello que el obligado al pago parece configurarse como el realizador de un presupuesto de hecho tipificado por la Ley más que como la persona que asume una obligación derivada de un contrato.

5. LA CUANTÍA.

Es el aspecto en el que mayores diferencias se observan entre tasas y precios públicos. En efecto, mientras el importe estimado de las tasas, (art.19 de la LTPP), no podrá exceder en su conjunto, del coste real o previsible o del valor de la prestación recibida, los precios públicos habrán de cubrir, como mínimo (art. 25), los costes económicos que originen los servicios o las actividades o bien, el equivalente a la utilidad derivada de los mismos; es decir, que mientras la cuantía de las tasas encuentra su techo máximo en el coste del servicio o actividad, aunque puede ser inferior, la del precio público será, cuando menos, salvo en los correspondientes a la utilización del dominio público, el equivalente a dicho coste pero nada impide que sea superior, lo que permite asegurar la rentabilidad de un buen número de servicios públicos –todos los financiados mediante precios públicos–, aunque aquélla se alcance a costa de los principios materiales de justicia financiera⁷⁶, produciendo, al tiempo, una quiebra del principio de equivalencia.

No parece que fuera ese, sin embargo, el objetivo perseguido por el legis-

⁷⁵ En este sentido, es también mucho más clara la LRHL, cuyo artículo 44 determina que “Estarán obligados al pago de los precios públicos quienes disfruten, utilicen o aprovechen especialmente el dominio público en beneficio particular, o se beneficien de los servicios o actividades por los que deben satisfacerse aquéllos.

⁷⁶ Cfr. MARTIN QUERALT, *El Proyecto de Ley Reguladora...* cit., págs. 117-118.

lador al convertir las tasas universitarias en precios públicos ya que, como se ha expuesto con anterioridad, los precios públicos de matrícula no cubren, ni, por el momento, parece que puedan cubrir el coste del servicio debido a la importancia primordial que en este ámbito se otorga a la financiación mediante impuestos, aunque quizás, con ello se pretendiera la rentabilidad en otros servicios prestados por las Universidades.

Y por lo que se refiere a los precios por utilización del dominio público, cuya cuantía debe fijarse atendiendo al valor de mercado o al de la utilidad que de su uso o aprovechamiento se derive (art. 25,1, 2º inciso), dadas las dificultades para fijar el valor de mercado del dominio público, precisamente por su consideración como “res extra commercium”, es de suponer que frecuentemente prevalecerá el criterio de la utilidad, lo que supone asimilar el precio público, no ya a la figura de la tasa, sino a la de los impuestos sobre el volumen de negocios⁷⁷.

En el ámbito universitario y a tenor de lo dispuesto por el art. 54,3,b) de la LRU, la competencia para fijar la cuantía de los precios públicos correspondientes está atribuída:

En los supuestos de estudios conducentes a la obtención de títulos oficiales, a la Comunidad Autónoma en los casos en que se hayan transferido las competencias en la materia. En los demás casos, es decir, en las Universidades correspondientes a Comunidades que todavía no hayan asumido las competencias y hasta tanto no se produzca dicha asunción, se fijan por el MEC, en virtud de la D.F. 2ª de la LRU. Y, en ambos casos, deben respetarse los límites establecidos al efecto por el Consejo de Universidades.

Por lo que respecta a los restantes estudios, al Consejo Social.

En cuanto a los precios por concesiones de aprovechamiento especial del dominio público de titularidad universitaria, entendemos que la competencia debe corresponder también al Consejo Social, pues a nuestro juicio, las Universidades no pueden considerarse incluídas en lo dispuesto por el artículo 26 de la LTPP que atribuye la competencia a los Departamentos ministeriales de los que dependan los Organos o Entes que hayan de percibir los precios públicos o directamente a los Organismos Autónomos de carácter comercial, indus-

⁷⁷ En este sentido, MARTIN QUERALT-LOZANO SERRANO subrayan esta circunstancia afirmando que “Evidentemente la cuantía de la prestación deberá guardar relación (en el supuesto comentado) con las utilidades obtenidas y eso se asemeja sustancialmente a un gravamen que sobre éstas se impusiera, tomando como presupuesto de hecho el uso particularizado del dominio público”. (“Curso de Derecho Financiero...”, pág. 142).

trial o financiero, previa autorización del Ministerio de que dependan. Y entendemos que no puede ser éste el caso de las Universidades porque éstas, ni son un Organismo Autónomo, ni un Ente dependiente de un Departamento ministerial, ni tampoco un Organismo Autónomo, porque la autonomía universitaria viene reconocida por la propia Constitución, en los términos que la Ley establezca (art. 27,10) y la LRU se la ha atribuido en términos muy amplios que comprenden incluso “autonomía económica y financiera” (art. 52). Y, a mayor abundamiento, el artículo 53,2 de la LRU preceptúa que las Universidades asumirán la titularidad de los bienes estatales de dominio público que estén afectos al cumplimiento de sus funciones o se afecten en el futuro por el Estado o por las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, en relación con estas cuestiones son necesarias algunas precisiones pues, acerca de los precios a fijar por las Comunidades Autónomas y dado que la reserva de ley cubre el ámbito de los precios públicos, sería conveniente que una ley –la Ley de Tasas y Precios públicos de cada Comunidad sería la adecuada– determinase el órgano competente para fijar las cuantías, aunque, eso sí, en la observancia de los límites ya señalados por el Consejo de Universidades, previsión que, por otra parte es lógica para evitar eventuales disparidades entre las Universidades, que podrían introducir entre ellas un elemento de competitividad cuyas consecuencias, previsiblemente, no serían deseables.

Finalmente, la norma que fije los precios públicos debe ser necesariamente objeto de publicación, igual que lo son las dictadas por el M.E.C., especialmente por respeto a los artículos 9,3 de la C.E. y 52 de la Ley 30/1992, de RJPAC.

En el caso de los precios fijados por el Consejo Social, y en ausencia de ley que disponga otra cosa, habrá que atenerse a las normas generales fijadas por la LTPP, es decir, la cuantía no podrá ser inferior al coste del servicio y, para los correspondientes al uso del dominio público, la referencia se centrará en el valor de mercado o la utilidad que de aquél se derive, debiendo reflejarse los valores mencionados en la Memoria económico-financiera exigida por el art. 26, 2; es, por tanto, conveniente que el Consejo Social disponga de los medios adecuados para llevar a cabo los estudios técnicos necesarios para que la Memoria citada constituya un fiel reflejo de la realidad, pues en otro caso, las directrices legales pueden utilizarse para “enmascarar decisiones arbitrarias”⁷⁸. Y también, en esta

78 HERRERA MOLINA, “Los precios públicos...” cit., pág. 114.

línea, consideramos que la publicación de las normas que fijen los precios públicos acompañadas de la Memoria económico-financiera que la Ley exige, constituiría una buena garantía para los particulares usuarios acerca de las decisiones de las Universidades en esta materia⁷⁹.

6. EXENCIONES Y BONIFICACIONES.

La LTPP no hace referencia alguna a las exenciones. En todo caso, se debe constatar que en el ámbito universitario y en el momento presente existe un cierto desorden debido a las disparidades que plantea la regulación de las exenciones llevada a cabo por algunas Comunidades Autónomas, frente a las existentes en el ámbito estatal, en el cual, la Orden del MEH de 17 de agosto de 1982, utiliza una curiosa fórmula para recopilar las exenciones que se consideran subsistentes, ya que el Ministerio de Hacienda hace en ella uso de una autorización concedida por el Real Decreto 1962/1982. Además, las exenciones que enumera la citada Orden se refieren a las tasas y no a los precios públicos, lo que hace más difícil un pronunciamiento sobre su aplicabilidad⁸⁰.

En consecuencia, dadas las especiales connotaciones de la reserva de ley constitucional en materia de exenciones⁸¹ y teniendo en cuenta que el precio público, aun admitiendo que no sea un tributo, es una prestación patrimonial de carácter público y, por ende, también sometido a la reserva de ley, la solución a esta cuestión podría venir de la mano de una ley estatal que, siendo de aplicación a las Universidades no transferidas, podría servir, además, de marco adecuado para la regulación de la materia por las leyes de las Comunidades Autónomas que ya han asumido las correspondientes competencias.

No obstante, en el ámbito universitario, habría que hablar, no del establecimiento de exenciones, cuya existencia no está prevista en la Ley, sino de precios públicos "subvencionados" o por debajo del coste de los servicios, actividades o la utilidad derivada del uso del dominio público por alguna de las razones que enumera el artículo 25,2 de la LTPP, aunque pensamos que la referencia de

79 Para SAINZ DE BUJANDA, la Ley debiera haber establecido algún procedimiento para dar publicidad a la Memoria, al acto de su aprobación y, en su caso, a los posibles recursos o reclamaciones de los interesados. ("Lecciones de Derecho Financiero..." cit., 10ª ed., 1993, pág. 155).

80 Sobre la complejidad de esta materia, vid. la Sentencia del T.S.J. de la Comunidad Valenciana, de 11 de julio de 1994, especialmente, F.J. 7º.

81 Al respecto, vid. LOZANO SERRANO, "Exenciones tributarias y derechos adquiridos", Tecnos, Madrid, 1988, págs. 49 y ss.

la Ley a precios “por debajo del coste” sería discutible respecto a los precios académicos. Cosa distinta será que su establecimiento se conciba de forma similar al de las bonificaciones, es decir, reduciendo la cuantía del precio fijado aunque no equivalga al coste, en determinados casos, como por ejemplo, por pertenencia del solicitante a familia numerosa u otros similares. En estos supuestos, además, será necesario adoptar las previsiones presupuestarias oportunas para cubrir la parte del precio subvencionada.

7. ADMINISTRACIÓN Y COBRO.

Con estos términos hace referencia la LTPP a la gestión y recaudación de los precios públicos. En este sentido, el artículo 27,7 de la LTPP declara que en lo no previsto expresamente por ella misma, la administración y cobro de los precios públicos se realizará conforme a las disposiciones de la LGP y demás normas que resulten de aplicación, lo que debe hacerse extensivo a los precios universitarios. Por ello y, puesto que los precios públicos son prestaciones de Derecho público, les será aplicable el artículo 31 del T.R. de la L.G.P.⁸², según el cual, la Hacienda Pública –en nuestro caso la Universidad– ostentará las prerrogativas establecidas legalmente y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes.

Por su parte, el artículo 32 de la misma Ley, hace referencia a las prerrogativas reguladas en los artículos 71, 73, 74, 75, 111, 112 y 126 de la LGT.

A la vista de estos preceptos, hay que señalar que la Universidad, en virtud de las prerrogativas que legalmente se establecen, se encuentra en una posición de supremacía frente a los particulares en la relación de precio público, lo cual difícilmente se compadece con la relación voluntaria y contractual que la ley ha querido configurar. Y abundando en este argumento, el artículo 32 viene a suponer que los créditos por precios públicos gozan de la práctica totalidad de las garantías del crédito tributario, como los derechos de prelación, afección y retención, la cautela –o garantía cautelar– que establece el artículo 74,2 y algunas de las denominadas doctrinalmente medidas indirectas de aseguramiento del crédito, entre las que cabe citar, las obligaciones de los particulares que se agrupan genéricamente bajo la rúbrica “deber de colaboración” (arts. 111 y 112 de la

⁸² La aplicación de este precepto a los ingresos de Derecho público es destacada por FERREIRO LAPATZA, “Curso de Derecho Financiero...” cit., pág. 200.

LGT), el carácter inderogable de la obligación⁸³, la presunción de legalidad de los actos de gestión recaudatoria y su ejecutividad⁸⁴ y el procedimiento de apremio cuya aplicación, que procedería ya a tenor del artículo 40 del RGR, está expresamente prevista en el artículo 27,6 de la LTPP.

7.1. EL PAGO DEL PRECIO PÚBLICO.

Normalmente, la obligación en que consiste el precio público se extinguirá por pago.

Están legitimados para el pago, aunque nada se dice en la Ley, las personas que soliciten el servicio, actividad o utilización del dominio público, aunque no existe obstáculo para admitir el pago por tercero, en los términos del artículo 18 del RGR⁸⁵.

Legitimados para el cobro o recaudación del precio público lo están los Organismos, Servicios, Organos o Entes que hayan de percibirlos (art. 27,1 de la LTPP); por lo tanto, en el caso de los precios públicos universitarios, sujeto activo será la Universidad, aunque sólo en el procedimiento de pago voluntario, ya que, transcurrido el plazo de 6 meses que la Ley establece como periodo voluntario de pago⁸⁶ sin que se haya producido el mismo, y realizadas las gestiones oportunas, se aplicará el procedimiento de apremio, si bien en éste, el sujeto legitimado para el cobro es el Ministerio de Economía y Hacienda, en las Universidades a las que no se hayan transferido las competencias, a solicitud de las mismas, a la cual habrá de acompañarse la relación de deudores y los justificantes acreditativos de que se han producido las circunstancias que dan lugar al procedimiento de apremio (art. 27,6, 1^ª. inciso).

83 A nuestro juicio no es posible negar esta cualidad en el precio público, pues aun admitiendo que se tratase de una obligación voluntaria y contractual, estos caracteres irían referidos a la solicitud del particular, pero en modo alguno supone que la Administración disponga de competencia para decidir si realiza o no la prestación, siempre que el particular la solicite en la forma debida, ni tampoco cuando la realice, para decidir la exigencia o no del precio público pues, insistimos, aunque éste se califique como ingreso extratributario, es una prestación de Derecho público que la Administración correspondiente no sólo puede recaudar, sino que debe recaudar, en virtud del interés público que dicho ingreso representa.

84 Artículo 42 del R.G.R., aplicable a los precios públicos como ya hemos dicho.

85 Sobre este punto puede verse, entre otros, PEREZ ROYO, "El pago de la deuda tributaria por un tercero", Civitas, REDF, nº 2, 1974, págs. 223 y ss.

86 Sobre esta cuestión, cfr. CAYON GALIARDO, "La recaudación en vía de apremio de los precios públicos", en "Tasas y Precios Públicos en el Ordenamiento Jurídico Español", IEF- Marcial Pons, Madrid, 1991, págs. 451 y ss., especialmente, 459.

Son varias las cuestiones que la regulación de este procedimiento en la LTPP sugiere:

En primer lugar, el plazo de pago voluntario, resulta excesivamente largo, sin que hayamos encontrado una razón que lo justifique.

En segundo término, no se dice cuáles son las gestiones oportunas; podría pensarse en un requerimiento dirigido por la Universidad al usuario obligado al pago o, incluso considerar suficiente el transcurso del plazo⁸⁷.

Por otra parte, sería conveniente que la Ley hubiera precisado qué documentos deben acompañarse a la relación de deudores para que el MEH proceda a la iniciación del apremio.

No se alude en ninguna norma a las Universidades que ya han sido transferidas, pero es de suponer que, si como en el supuesto ya comentado, han de recurrir a otras instancias para iniciar la vía de apremio, parece lo más adecuado que sea ante los órganos correspondientes de la Consejería de Economía y Hacienda de la Comunidad Autónoma a cuya demarcación pertenezcan.

No obstante, atendiendo a las razones ya expresadas anteriormente en relación con la autonomía universitaria, sobre todo por lo que concierne a su vertiente “económica y financiera”, cabría plantearse la posibilidad de que las Universidades pudiesen recaudar por sí mismas sus propios precios públicos en vía de apremio, sin necesidad de recurrir a la respectiva Comunidad Autónoma o al M.E.H., dado que lo dispuesto por el artículo 27,6 de la LTPP hace referencia expresa a los sujetos que enumera su apartado 1, es decir, a los “Organismos, Servicios, Organos o Entes”, entre los que, como ya vimos, no cabe incluir a las Universidades.

7.2. ANTICIPACIÓN O DEPÓSITO PREVIO.

Según el artículo 27,4 de la LTPP, las Universidades pueden exigir el depósito previo del importe total o parcial de los precios públicos y, de hecho, esta es la forma habitual en los supuestos de matrícula en cualquier tipo de estudios universitarios, por lo que el incumplimiento sobre el ingreso anticipado, libera a la Universidad de la prestación del servicio.

⁸⁷ Por ejemplo, la LRHL no exige la realización de gestiones para que proceda la iniciación de la vía de apremio.

7.3. *FRACCIONAMIENTO DEL PAGO.*

No está previsto en la LTPP, pero sí en las diversas Ordenes Ministeriales que fijan los precios por la prestación de servicios académicos en las Universidades.

Bajo el rótulo “forma de pago”, la Orden de 23 de agosto de 1993 determina que los alumnos tendrán derecho a elegir la forma de pago de los precios públicos, pudiendo hacerlos efectivos de una sola vez a principios de curso o, de forma fraccionada, en dos plazos que se ingresarán, uno al formalizar la matrícula y otro, durante la segunda quincena del mes de diciembre, a excepción de las enseñanzas estructuradas en trimestres o cuatrimestres que no pueden acogerse al fraccionamiento, aunque se pueden formalizar al comienzo del cuatrimestre o trimestre correspondientes.

Asimismo, La Orden de 21 de junio de 1994, contempla la posibilidad de fraccionamiento pero incluye una novedad, ya que en el presente curso puede efectuarse el pago en tres plazos: uno, del 50% del importe del precio, pagadero al formalizar la matrícula; y dos del 25% cada uno, a ingresar, entre el 1 y el 20 de diciembre y entre el 21 de enero y 10 de febrero, respectivamente.

Se establece además que, el incumplimiento del pago de cualquiera de los plazos dará lugar a la anulación de la matrícula y a la pérdida de las cantidades ingresadas por los plazos anteriores. Y en este sentido, parecen razonables las consecuencias establecidas para los casos de incumplimiento, entendiéndose que la pérdida de las cantidades ingresadas tiene un carácter indemnizatorio para la Universidad que haya prestado el servicio. Pero cabe preguntarse sobre la posibilidad de adoptar otras medidas en el caso de que el alumno, después de haber incumplido, trate de matricularse de nuevo el curso siguiente, ¿Podría entonces la Universidad imponer algún tipo de sanción?

Entendemos que no, en primer lugar, porque no está previsto en ninguna norma, ni en la LTPP ni en ninguna otra, legal o reglamentaria y, según el artículo 25 de la C.E. “Nadie puede ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”.

Por consiguiente, mientras la ley no establezca la posibilidad de imponer sanciones como consecuencia de los incumplimientos derivados de los precios públicos, no se podrán imponer ya que, por lo demás, las sanciones que regula la LGT no son, en nuestro criterio, aplicables a los precios; es más, se podría decir incluso que la omisión de un sistema sancionador en materia de precios respon-

de a la naturaleza contractual y extratributaria que la LTPP predica del precio público⁸⁸.

7.4. LA DEVOLUCIÓN DE INGRESOS.

Dispone el artículo 27,5 de la LTPP que “cuando por causas no imputables al obligado al pago del precio, no se realice la actividad o servicio o no tenga lugar la utilización del dominio público, procederá la devolución del importe que corresponda...”.

La LTPP no dice qué causas pueden considerarse no imputables al obligado; eso hace difícil precisar cuáles pueden ser pero un supuesto recogido por la Orden de 21 de junio de 1994 prevé un descuento del 25% en los precios de matrícula para las asignaturas de planes extinguidos de las que no se impartan las correspondientes enseñanzas; y ello nos sugiere que en circunstancias similares a ésta cuando no hayan sido previstas de antemano, si el servicio no se presta, se podría decir que es, ciertamente, por causas no imputables al obligado.

Por lo que respecta al procedimiento, como ya se apuntó, debe aplicarse el regulado por el R.D. 1163/1990, relativo a las devoluciones de ingresos indebidos de naturaleza tributaria, pues su D.A.5ª lo declara supletorio en las devoluciones de cantidades que constituyan ingresos de Derecho público distintos de los tributos.

7.5. LA PRESCRIPCIÓN.

Constituye, como es sabido, una de las formas de extinción de las obligaciones tributarias; y aunque el precio público no se configura como tal, es de suponer que no puede quedar excluido de la misma. Pero la LTPP no dice nada al respecto y el régimen de la prescripción de tributos tampoco puede aplicarse por falta de remisión expresa.

Así pues, entendemos que a este respecto es de utilidad la disposición del artículo 40 del T.R. de la LGP, según el cual, prescribe a los cinco años el derecho de la Hacienda Pública al cobro de los créditos reconocidos o liquidados, a contar desde la fecha de su notificación o, si ésta no fuera preceptiva, desde su

⁸⁸ A este respecto, vid. JIMENEZ COMPAIRED, Ismael, “Infracciones y sanciones en materia de precios públicos”, Civitas, REDF, nº 82, 1994, págs. 385 y ss.

vencimiento, precepto que, en ausencia de regulación expresa, entendemos extensible a cualquier Administración Pública.

8. EL RÉGIMEN DE RECURSOS.

Se trata de otro de los aspectos no contemplados en la LTPP. Es indudable, sin embargo, que los actos de gestión y recaudación relativos a precios públicos son reclamables en vía económico-administrativa, pues el artículo 2 del Reglamento de Procedimiento Económico-Administrativo⁸⁹ cita entre las materias sobre las que pueden versar estas reclamaciones, la gestión, inspección y recaudación de los tributos, exacciones parafiscales y, en general, de todos los ingresos de Derecho público del Estado y de la Administración Local o Institucional.

Pese a ello, dado el tenor literal del artículo 22 de la LRU, el cual, en atención a la autonomía universitaria, dispone de forma tajante que las resoluciones del Rector agotan la vía administrativa⁹⁰ y serán impugnables directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, no cabe el recurso a la vía económico-administrativa.

Por consiguiente, las controversias entre la Universidad y los usuarios de los servicios públicos que la misma presta habrán de ser planteadas ante los Tribunales de justicia, sin que exista otra posibilidad.

Nos preguntamos sin embargo si no sería conveniente la subsistencia del recurso de reposición en materia de ingresos tributarios y no tributarios de Derecho público de las Universidades, del mismo modo que se ha mantenido en el ámbito de las Haciendas Locales, precisamente por la imposibilidad de aplicar en el mismo la vía económico-administrativa⁹¹, pues entendemos que, un recurso de reposición previo a la vía contencioso-administrativa, con carácter potestativo, podría suponer un alivio para los Tribunales correspondientes, además de un ahorro de gastos tanto para la Administración como para los administrados. Y en este sentido se ha llegado a afirmar que el recurso comentado es un instru-

⁸⁹ Aprobado por R.D. 1999/1981, de 20 de agosto.

⁹⁰ También alude el precepto a los acuerdos del Claustro Universitario, de la Junta de Gobierno y del Consejo Social, pero entendemos que dichos acuerdos deben tener, por lo general escasa incidencia en la cuestión que nos ocupa.

⁹¹ Sobre esta cuestión puede verse RUIZ-BEATO BRAVO, J.: "¿Subsiste el recurso de reposición en el ámbito tributario local?", Rev. Impuestos, nº19, 1993, págs. 6 y ss.

mento garantista que puede eliminar muchos litigios innecesarios, obviando su existencia la situación de indefensión de los administrados cuando se encuentran ante la disyuntiva de pagar una suma no muy elevada pero importante para su economía, o recurrir a la vía contencioso-administrativa que conlleva otros gastos, a veces incluso superiores a la cantidad reclamada⁹².

CONSUELO MARTÍNEZ GIMÉNEZ
Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario

⁹² *Ibidem*, págs. 13-14.