

Roj: STS 4236/2016 - ECLI:ES:TS:2016:4236  
Id Cendoj: 28079130042016100319

Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 4

Nº de Recurso: 4138/2014

Nº de Resolución: 2063/2016

Procedimiento: RECURSO CASACIÓN

Ponente: JOSE LUIS REQUERO IBAÑEZ

Tipo de Resolución: Sentencia

## SENTENCIA

En Madrid, a 26 de septiembre de 2016

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado con el número **4138/2014** interpuesto por la Procuradora doña Isabel Afonso Rodríguez en representación de la **UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID**, asistida por el Letrado don Pedro Manuel del Castillo González contra la Sentencia de 2 de octubre de 2014 dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso 1899/2013 C-01. Ha comparecido como parte recurrida la Comunidad de Madrid representada y asistida por el Letrado de sus Servicios Jurídicos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Jose Luis Requero Ibañez

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Ante la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid se interpuso el recurso contencioso- administrativo 1899/2013 C-01 contra el Decreto 60/13, de 18 de julio (BOCM del día siguiente), del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se fijan los **precios** públicos por estudios universitarios conducentes a títulos oficiales y servicios de naturaleza académica en las **universidades** públicas de la Comunidad para el curso académico 2013-2014.

**SEGUNDO .-** La citada Sección dictó Sentencia de 2 de octubre de 2014 cuyo Fallo dice literalmente:

« Que debemos desestimar el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por la Procuradora de los Tribunales Doña Isabel Afonso Rodríguez actuando en nombre y representación de la **UNIVERSIDAD CARLOS III**, contra el Decreto 60/13, de 18 de julio (BOCM del día siguiente), del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se fijan los **precios** públicos por estudios universitarios conducentes a títulos oficiales y servicios de naturaleza académica en las **universidades** públicas de la Comunidad para el curso académico 2013-2014, confirmando la Orden impugnada por ser conforme a Derecho. Se condena en costas a la parte actora. »

**TERCERO.-** Contra la referida Sentencia preparó recurso de casación la Procuradora doña Isabel Alfonso Rodríguez en representación de la **UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID**, que la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal de Superior de Justicia de Madrid tuvo por preparado mediante diligencia de ordenación de fecha 4 de diciembre de 2014 en la que, al tiempo, ordenaba remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes .

**CUARTO.-** Emplazadas las partes y comparecidas en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, la recurrente presentó el escrito de interposición del recurso de casación basado, en síntesis y tras exponer los antecedentes que consideró de interés y consideraciones generales sobre la sentencia recurrida, en los siguientes motivos:

1º Al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJCA) por incongruencia omisiva y *extra petitum* en la Sentencia recurrida, con infracción de los artículos 9.3 y 120.3 de la Constitución así como del artículo 218.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (en adelante LEC) y del artículo 33 de la LJCA .

2º Al amparo del artículo 88.1.c) de la LJCA por falta de motivación en la Sentencia recurrida, con infracción de los artículos 9.3 y 120.3 de la Constitución así como del artículo 218.2 de la LEC y del artículo 33 de la LJCA , derivándose de todo ello la infracción del artículo 24 de la Constitución .

3º Al amparo del artículo 88.1.d) de la LJCA por infracción del artículo 81.3.b) de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de **Universidades** (en adelante LOU), de los artículos 9.3 y 133 de la Constitución y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

4º Al amparo del artículo 88.1.d) de la LJCA por infracción del Real Decreto 942/1995, de 9 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de **Universidades** y del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

5º Al amparo del artículo 88.1.d) de la LJCA por infracción de las reglas que rigen la valoración de la prueba por parte de la Sala a quo, al haberse realizado de una forma ilógica, arbitraria o irrazonable, y conduciendo a resultados inverosímiles, infringiendo las reglas de la sana crítica, y vulnerando en consecuencia el derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente, ex artículo 24 de la Constitución .

**QUINTO.-** Por Diligencia de Ordenación de 29 de abril de 2015 se acordó entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida a fin de que, en el plazo de treinta días, formalizara su escrito de oposición, lo que realizó el Letrado de la Comunidad de Madrid en la representación que por su cargo ostenta, solicitando la desestimación del recurso por las razones que constan en su escrito, con imposición de costas a la recurrente.

**SEXTO.-** Concluidas las actuaciones, por Providencia de 12 de julio de 2016 se designó Magistrado Ponente y se señaló este recurso para votación y fallo el día 13 de septiembre de 2016, fecha en que tuvo lugar el acto.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Esta Sala ya ha conocido de un recurso de casación idéntico al presente - el 3899/2014 - promovido en ese caso por la **Universidad** Politécnica de Madrid, contra la sentencia del mismo tribunal de instancia del pasado 27 de junio de 2016 . En aquel otro pleito también se impugnó el Decreto 60/2013, de 18 de julio, y esta Sala dictó sentencia en la que se estimó el recurso de casación pero con un matiz: se estimaba « en lo relativo a la concreta y específica fijación de los **precios** públicos, que ha de hacerse, ateniendo al coste de la prestación del servicio, por la Comunidad de Madrid ».

**SEGUNDO.-** Derivado de esa estimación y por imperativo del artículo 95.2.d) de la LJCA , la Sala resolvió el recurso contencioso-administrativo y lo hizo en los siguientes términos: « *Estimamos en parte el recurso contencioso administrativo interpuesto por la **Universidad** Politécnica de Madrid, contra el Decreto 60/2013, de 18 de julio, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, y declaramos la nulidad, por no ser conformes con el ordenamiento jurídico, de los artículos 2 , 3.1 , 4.1 , 5.1 y 6 . Desestimando el recurso en lo demás* ».

**TERCERO.-** Como se dijo antes, el presente recurso de casación se ha planteado en idénticos - literales - términos en lo que hace motivos de casación y a la fundamentación de los mismos que en ese otro recurso, lo que lleva a que lo procedente sea, por razones de igualdad en aplicación de la ley y de seguridad jurídica, estar a lo resuelto por la sentencia de 27 de julio de 2016 , sin que haya razón para variar el sentido de lo resuelto. Se opta por tal solución y no por declarar la pérdida de objeto del presente recurso, pues ésta solución procesal sería procedente de haberse declarado en su totalidad la nulidad del Decreto 60/2013 en su totalidad, siendo improcedente volver a pronunciarse sobre la legalidad de una norma ya expulsada del ordenamiento jurídico. Este no es el caso en el que, como se dirá más abajo, en el juicio rescisorio se confirman diversos preceptos del citado Decreto.

**CUARTO.-** Debe significarse que, además, la sentencia que seguidamente se reproducirá se dictó sobre la base de lo ya resuelto en las sentencias de 14 de mayo de 2015 - recursos de casación 1959/2013 y 4026/2013 - referidas a pleitos promovidos por la **Universidad** Complutense en los que se impugnaron en la instancia los Decretos 66/2012, de 5 de julio y 71/2012, de 26 de julio del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

**QUINTO.-** Conforme a lo expuesto esta Sala, en la citada sentencia, resolvió lo siguiente en sus Fundamentos de Derecho referidos a la **Universidad** Politécnica que en este caso deben entenderse referidos a la **Universidad** Carlos III de Madrid. Así tras exponer el contenido del Decreto impugnado en la instancia

y reproducir el enunciado de los cinco motivos de casación, que coinciden con los arriba relacionados en el Antecedente de Hecho Cuarto, se decía lo siguiente:

«**TERCERO.-** Debe señalarse que esta Sala ya se ha pronunciado sobre las mismas cuestiones aquí suscitadas en sendas sentencias de 14 de mayo de 2015 - recursos de casación núms. 1959/2013 y 4026/2013- dictadas respectivamente respecto a las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 de marzo de 2013 -recurso núm. 1625/2012 - y 24 de octubre de 2013 -recurso núm. 1064/2013-, la primera acerca del Decreto 66/2012, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se fijan los **precios** públicos por estudios universitarios conducentes a títulos oficiales y servicios de naturaleza académica en las **Universidades** Públicas de la Comunidad de Madrid, para el curso académico 2012-2013; y la segunda sobre el Decreto 71/2012, de 26 de julio, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se fijan los **precios** públicos por estudios universitarios conducentes a títulos oficiales de máster en las **Universidades** Públicas de la Comunidad de Madrid para el curso académico 2012-2013.

» Como las partes sin duda conocen -aunque allí se trata de sendos recursos de la **Universidad** Complutense- se declaró entonces haber lugar a los recursos de casación y anular las citadas sentencias, únicamente en lo relativo a la concreta y específica fijación de los **precios** públicos, que ha de hacerse, ateniendo al coste de la prestación del servicio, por la Comunidad de Madrid. Y, a continuación, acordaron - en el recurso de casación núm. 1959/2013-:

» " Estimamos en parte el recurso contencioso administrativo interpuesto por la **Universidad** Complutense de Madrid, contra el Decreto 66/2012, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, y declaramos la nulidad, por no ser conformes con el ordenamiento jurídico, de los artículos 2.1 , 3.1 , 4.1 y 5.1 del citado Decreto . Desestimando el recurso en lo demás ".

» Y en el recurso de casación núm. 4026/2013:

» "Estimamos en parte el recurso contencioso administrativo interpuesto por la **Universidad** Complutense de Madrid, contra el Decreto 71/2012, de 26 de julio, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se fijan los **precios** públicos por estudios universitarios conducentes a títulos oficiales de máster en las **Universidades** Públicas de la Comunidad de Madrid, para el curso académico 2012-2013, de Madrid y declaramos la nulidad, por no ser conformes con el ordenamiento jurídico, de los artículos 2 y 4 del citado Decreto . Desestimando el recurso en lo demás ".

" Como quiera que la sentencia ahora recurrida se apoya en lo resuelto en la sentencia de la Sala de Madrid de 20 de marzo de 2013 -recurso núm. 1625/2012 - que es la que resultó impugnada en el recurso de casación núm. 1959/2013, es claro que por razones de coherencia y unidad de doctrina, debemos reiterar en lo sustancial lo que entonces se dijo en las sentencias de 14 de mayo de 2015 .

» Debe aclararse que el Decreto 60/2013, de 18 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se fijan los **precios** públicos por estudios universitarios conducentes a títulos oficiales y servicios de naturaleza académica en las **universidades** públicas de la Comunidad de Madrid para el curso académico 2013-2014, viene a sustituir para el año 2013-2014 a los reseñados Decretos 66/2012 -títulos oficiales y servicios de naturaleza académica- y 71/2012 -títulos de máster-, pero el contenido de los mismos viene a recogerse en el nuevo Decreto 60/2013, insertando ahora los artículos 6 y 7 sobre "**Precios** públicos de las enseñanzas de máster que habiliten para el ejercicio de actividades profesionales reguladas en España y similares" y "**Precios** públicos de las restantes enseñanzas de máster", en el nuevo decreto unificado.

» A continuación - fundamentos de derecho cuarto y quinto - reiteraremos lo que se dijo en las sentencias de 14 de mayo de 2015 respecto a las alegadas incongruencia y falta de motivación, esto es dando respuesta a los motivos primero y segundo que son prácticamente idénticos a los mismos motivos alegados en los recursos de casación núms. 1959/2013 y 4026/2013.

» **CUARTO.-** La lógica procesal aconseja que analicemos los motivos primero y segundo, que aducen sendos quebrantamientos de forma, por infracción de las normas reguladoras de la sentencia, con preferencia al examen de los motivos tercero y cuarto que alegan la infracción de normas de ordenamiento jurídico.

» La falta de congruencia, que se invoca en el primer motivo, se concreta en dos tipos de incongruencia: la omisiva y la "extra petita partium".

» Se sostiene, respecto de la incongruencia omisiva, que la sentencia no ha abordado la cuestión principal suscitada en la demanda, pues no se pronuncia sobre la falta de competencia de la **universidad**

pública para fijar el **precio** público, que deben satisfacer los estudiantes universitarios que cursan un grado oficial.

» Y, respecto de la incongruencia "extra petita partium", se señala que la sentencia no se pronuncia sobre la cuestión competencial citada y sin embargo resuelve sobre una supuesta reclamación económica que la **universidad** recurrente niega haber formulado, con apoyo en un informe económico.

» La lectura de la sentencia, en relación con el escrito de demanda formulado en la instancia, pone de relieve que no se ha incurrido en falta de congruencia, ni omisiva ni "extra petita partium", pues la sentencia recoge, en el fundamento de derecho segundo, la posición procesal de la **universidad** allí recurrente, aludiendo expresamente a la cuestión que, sobre atribución competencial para la fijación del **precio** público, había planteado la **universidad** en el escrito de demanda y posteriormente examina ese alegato de la recurrente, y concluye que "no existe, por tanto, dejación de competencias por parte de la Comunidad, ni infracción de preceptos constitucionales ni infraconstitucionales por el Decreto impugnado".

» Como se ve, la sentencia expresamente identifica ese motivo de impugnación, lo examina y termina desestimando el mismo. Sucede, simplemente, que la **Universidad** recurrente disiente del razonamiento que expone la sentencia para desestimar ese motivo de impugnación, lo que es una cuestión ajena al quebrantamiento de forma que se denuncia. Del mismo modo que tampoco yerra en la identificación del problema, pues no resuelve sobre ninguna reclamación económica no planteada.

» Repárese que en el examen de este motivo no se trata de analizar el acierto de lo razonado y resuelto por la sentencia y su conformidad o no con el ordenamiento jurídico, se trata únicamente de establecer si la sentencia ha omitido examinar una pretensión o un motivo de impugnación o ha resuelto una cuestión distinta de las suscitadas en el proceso. No está de más recordar, en lo que hace al caso, que la sentencia puede ser incongruente cuando no se pronuncia sobre alguna de las pretensiones y cuestiones esgrimidas en la demanda -- es la "incongruencia omisiva o por defecto" también denominada incongruencia ex silentio-- . Y también puede serlo cuando resuelve "extra petita partium", es decir, fuera de las peticiones de las partes, al pronunciarse sobre cuestiones diferentes a las planteadas en el recurso contencioso administrativo. Y, en este caso, como hemos visto, ni ha dejado de pronunciarse sobre las cuestiones suscitadas, ni ha resuelto algo diferente a lo planteado en el proceso.

» QUINTO.- Como quiera que el segundo motivo, cuando denuncia la falta de motivación, reitera los mismos defectos y carencias de la sentencia que se han puesto de manifiesto en el primer motivo, ello nos obliga a remitirnos a lo expuesto en el anterior fundamento, reiterando, como conclusión, la desestimación también de este motivo.

» La exigencia de la motivación no alcanza a proporcionar una explicación exhaustiva y pormenorizada de cada "argumento jurídico" invocado por las partes. Téngase en cuenta que los "argumentos jurídicos", que no integran la pretensión ni constituyen, en rigor, cuestiones o motivos de impugnación, simplemente suponen el discurrir lógico del razonamiento esgrimido por las partes, que el Tribunal no ha de seguir forzosamente de modo exacto.

» Viene al caso recordar, en fin, que la motivación, efectivamente, es una exigencia insoslayable de la sentencia, con trascendencia constitucional ( artículo 24.1 y 120.3 CE ), de tal modo que la tutela judicial efectiva exige que se exponga el razonamiento en que el Tribunal basa su fallo, poniendo de manifiesto que responde a una concreta aplicación del Derecho, que no es fruto de una arbitrariedad o capricho del juzgador --enlazando con la proscripción con la arbitrariedad--, sino que responde a una específica interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico. De manera que han de explicarse las razones por las que alcanza la conclusión que se recoge en el fallo de la sentencia, permitiendo que la parte afectada conozca tales razones para, en su caso, poder impugnarlas o desvirtuarlas en el oportuno recurso, pues lo trascendente de la motivación es impedir la indefensión.

» En definitiva, la sentencia ha explicado por qué considera que la **universidad** recurrente sí puede fijar **precios** públicos en los términos que establece el Decreto impugnado en la instancia, y por qué el artículo 17.2 de dicho Decreto es considerado conforme a Derecho.

» Se refiere al Decreto 66/2012 y luego nos referiremos con más detalle al artículo 17 -hoy 19 del nuevo Decreto-.

» SEXTO.- Siguiendo con la denuncia de las infracciones del ordenamiento, esgrimidas en los motivos siguientes, en las que, a juicio de la recurrente, incurre la sentencia recurrida, debemos adelantar, respecto del motivo tercero, que, efectivamente, la sentencia incurre en la vulneración del artículo 81.3.b) de la Ley

Orgánica de **Universidades** . Así lo dijimos en las dos sentencias de 14 de mayo de 2015 -recursos de casación núms. 1959/2013 y 4026/2013 - y así se reitera ahora, en este fundamento de derecho sexto y en los fundamentos séptimo, octavo y noveno. Las referencias a los Decretos 66/2012 y 71/2012 deben entenderse ahora al Decreto 60/2013.

» Ciertamente la atribución de la competencia para fijar los **precios** públicos corresponde, en el ámbito educativo y respecto de los estudios para la obtención de los títulos de carácter oficial y con validez en todo el territorio nacional, a la Comunidad Autónoma.

» Esta es la conclusión que se extrae de la lectura del artículo 81.3.b) de la Ley 6/2001, de 21 de diciembre, de **Universidades** , cuando señala que en el caso de los estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, como sucede en este caso pues el Decreto impugnado en la instancia se refiere expresamente, y en idénticos términos que el citado artículo 81.3.b), a dichos títulos académicos, "excepto las enseñanzas de máster " ( artículo 1.1), "los **precios** públicos y derechos los fijará la Comunidad Autónoma " ( artículo 81.3.b) de la Ley 6/2001 ). Aclaremos que el Decreto 66/2012 excluía las enseñanzas máster, que venían recogidas en el Decreto 71/2012. Hoy se engloban todas en el nuevo Decreto 60/2013.

» Esta fijación de los **precios** públicos, legalmente atribuida a la Comunidad Autónoma, equivale, si nos atenemos a su sentido literal, a "determinar, limitar, precisar y designar de modo cierto", según la RAE. Pues bien, cuando la Administración de la Comunidad Autónoma señala únicamente una cifra máxima, como hace en el caso ahora examinado (pues la sentencia impugnada resuelve sobre la impugnación del Decreto 66/2012), o una mínima, como se hace para las enseñanzas de máster (en el Decreto 71/2012 cuya impugnación resuelve la sentencia recurrida en el recurso de casación núm. 4026/2013 ), significa que no está determinando y designando, de modo cierto, el **precio** público, se está haciendo una aproximación, desvinculada del coste de la prestación del servicio (al reconocerse que no se tienen datos sobre dichos costes), mediante el establecimiento de una cantidad superior, o inferior, que limita, pero no fija, la posterior fijación de la cuantía del **precio** público por la **Universidad**.

» Además de esta inicial referencia al sentido gramatical y literal del verbo utilizado, que hace esta atribución de la competencia en la Ley 6/2001, sucede también que lo que indica el citado artículo 81.3.b) no es que la Comunidad Autónoma establezca un límite y los **precios** públicos, luego, los fije la **universidad** correspondiente. No. El sentido de la mentada norma es justamente el inverso. Es decir, que "dentro de los límites que establezca la Conferencia General de Política Universitaria", será, luego, la Comunidad Autónoma quién fije, determine de modo cierto y no por cercanía, la cuantía del **precio** público. Teniendo en cuenta, claro está, los costes de la prestación del servicio, que se relacionan para cada enseñanza en el expresado artículo 81.3.b) de la Ley 6/2001 .

» Argumento éste plenamente trasladable a la impugnación ahora del Decreto 60/2013.

» SÉPTIMO.- Consideramos que carece de consistencia, a estos efectos, la razón esgrimida en la sentencia, para eximir a la Administración del ejercicio completo de dicha atribución fijando los **precios** públicos, pues la falta de datos relevantes, no suministrados por la propia **Universidad** a la Comunidad ahora recurrida, no es razón bastante para trasladar a la **Universidad** el ejercicio de dicha potestad. Así es, los datos económicos necesarios para establecer el coste de la prestación del servicio, que es el criterio legal que ha de seguirse para fijar la cuantía del **precio** público, han de ser entregados, en todo caso, por la **Universidad** a la Administración de la Comunidad Autónoma, y ésta dispone al efecto de todos los mecanismos que establece el ordenamiento jurídico para alcanzar dicho objetivo. Pero lo que no puede es trasladar a la **Universidad** ese cometido, compartiendo esa potestad para la fijación del **precio** público, alterando el orden legal que establece el expresado artículo 81.3.b) de la Ley 6/2001 .

» Tampoco dicha circunstancia, la ausencia de datos económicos, puede servir de disculpa para no fijar el **precio** público y hacer una mera aproximación al mismo, pues ello es tanto como reconocer que esa previsión se encuentra desvinculada del coste de la prestación del servicio. Y ese evidenciado desconocimiento sobre el valor de lo que cuesta prestar ese servicio educativo, hace quebrar la propia naturaleza del **precio** público como contraprestación pecuniaria que se satisface por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho Público cuando, prestándose también los servicios o actividades por el sector privado, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados, ex artículo 24 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y **Precios** Públicos .

» OCTAVO.- Carece de la relevancia que atribuyen las partes determinar si, efectivamente, los **precios** públicos son o no una categoría tributaria. Así es, se califican como **precios** públicos, como acabamos de

señalar, las contraprestaciones recibidas por un Ente público como consecuencia de la prestación de servicios o realización de actividades administrativas, en los casos señalados. Se configura, por tanto, una opción al ciudadano que puede acudir al Ente público para recibir el servicio o la actividad, debiendo pagar un **precio público**, o demandarlo al sector privado, pagando un **precio privado**. Hay, en definitiva, una concurrencia efectiva en el mercado.

» Recordemos que, según la STC 185/1995, de 14 de diciembre, que declaró la inconstitucionalidad de los párrafos a) y b) del artículo 24 de la mentada Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y **Precios Públicos**, la categoría de los **precios públicos**, tal y como se regulan por dicha Ley han de cumplir simultáneamente dos requisitos: que el supuesto de hecho que dé lugar al **precio público** se realice en forma libre y espontánea o, lo que es lo mismo, que la solicitud del servicio o actividad administrativa sea una manifestación real y efectiva de voluntad por parte del interesado y que dicho servicio o actividad no se preste por los entes de Derecho público en situación de monopolio de hecho o de derecho. En caso contrario, es decir, cuando no concurren ambas circunstancias, tales **precios públicos**, en tanto que tienen carácter coactivo para los interesados, revisten la naturaleza de prestaciones patrimoniales de carácter público, se sitúan en la órbita de las tasas que es una categoría tributaria, cuya constitucionalidad dependerá del respeto al principio de legalidad.

» Ciertamente el artículo 31.3 de la CE, que invocan las partes, no se refiere a las categorías tributarias concretas --impuestos, tasas y contribuciones especiales-- sino a las "prestaciones patrimoniales de carácter público", cuya exigencia primaria es que han sido impuestas con carácter coactivo. En el presente caso, sin embargo, no estamos ante una prestación coactivamente impuesta al no concurrir simultáneamente los requisitos para ello. Así es, el servicio público no es una imposición al particular (1), que resulte indispensable o esencial para satisfacer una necesidad esencial de la vida personal, empresarial o social (2), y no se realiza tal prestación por entes públicos en régimen de monopolio, sino que rige la concurrencia de mercado (3).

» NOVENO.- Además, lo cierto es que la tantas veces citada Ley 6/2001, concretamente el artículo 81.3.b), establece el **precio público**, para los estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, y señala los parámetros a tener en cuenta para su fijación, vinculados o "relacionados", como dice dicho precepto, con "los costes de prestación del servicio", que seguidamente especifica la propia norma legal. Y añadía:

» " En este sentido no puede desconocerse lo que viene declarando, de modo profuso, este Tribunal Supremo sobre el alcance del principio de legalidad, respecto de las prestaciones patrimoniales de carácter público en general, y algunas tributarias en particular. Nos referimos, entre otras muchas, al recurso de casación núm. 5216/2006, cuya Sentencia de fecha 12 de abril de 2012, que transcribe la STS 7 de marzo de 2013 (recurso de casación núm. 4978/2006) declara que "Constituye doctrina consolidada del máximo intérprete de nuestra Constitución que, si bien el principio de legalidad alcanza a todas las prestaciones personales o patrimoniales de carácter público, no se predica con la misma intensidad respecto de todas ellas. Concretamente, el principio de reserva de ley «tiene un diferente alcance "según se esté ante la creación y ordenación de impuestos o de otras figuras tributarias" ( STC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4)» (por todas, STC 73/2011, de 19 de mayo, FJ 3) y «es especialmente flexible cuando se trata de las tasas» ( SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 4; 185/1995, de 14 de diciembre, FJ 3; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 9; 63/2003, de 27 de marzo, FJ 4; 150/2003, de 15 de julio, FJ 3; 102/2005, de 20 de abril, FJ 3; 121/2005, de 10 de mayo, FJ 5; o, en fin, más recientemente, 73/2011, de 19 de mayo, FJ 3). (...) (...) Como hemos expuesto más arriba, el Tribunal Constitucional reconoce una mayor flexibilidad de la reserva de ley tributaria respecto de las tasas -y, en general, respecto de todas las categorías a que se refiere el art. 31.3 CE -, y, siempre en la misma línea, ha agregado que «en el caso de las prestaciones patrimoniales de carácter público que se satisfacen por la prestación de un servicio o actividad administrativa, la colaboración del reglamento "puede ser especialmente intensa en la fijación y modificación de las cuantías -estrechamente relacionadas con los costes concretos de los diversos servicios y actividades- y de otros elementos de la prestación dependientes de las específicas circunstancias de los distintos tipos de servicios y actividades» (por todas, STC 73/2011, de 19 de mayo, FJ 3). De manera que «ningún obstáculo constitucional existe» para que los preceptos legales «se remitan a normas dictadas por el Gobierno, o incluso a Órdenes Ministeriales, para la fijación de la cuantía de las tarifas por servicios generales y específicos, siempre y cuando, claro está, las citadas disposiciones legales establezcan los criterios idóneos para circunscribir la decisión de los órganos que han de fijar el quantum de dichas tarifas, desterrándose así una actuación libre de éstos, no sometida a límites» ( STC 101/2009, de 27 de abril, FJ 4) ".

» En consecuencia procede la estimación del motivo tercero por la infracción del expresado artículo 81.3.b) de la Ley 6/2001, en idénticos términos a los acordados en las sentencias de 14 de mayo de 2015 -recursos de casación núms. 1959/2013 y 4026/2013 -.

» DÉCIMO.- El motivo cuarto, por el contrario, ha de ser desestimado. En la sentencia de 14 de mayo de 2015 -recurso de casación núm. 1959/2013 - reseñamos que la propia formulación del motivo no se ajustaba a la técnica propia de la casación. Dijimos:

» "Así es, no se aduce la infracción de normas concretas y determinadas, sino de un texto normativo completo, el Real Decreto 942/1995, de 9 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de **Universidades**.

» La invocación, como norma infringida, de un texto normativo completo, sin distinguir ni acotar sobre su contenido específico, no se corresponde con la exigencia del artículo 92.1 de la LJCA, cuando señala, respecto del escrito de interposición, que ha de expresarse "citando las normas o la jurisprudencia que considere infringidas".

» Dicho de otro modo, cuando se invoca la vulneración de un texto normativo completo, sin concretar ni justificar su lesión por la sentencia se desdibuja la propia caracterización del recurso de casación, pues se impide que cumpla la función a que está llamado. Y lo cierto es que la cita, en el desarrollo del motivo, del anexo B 2 c) no satisface esa exigencia, ni su contenido puede contrastarse, para evidenciar ninguna contradicción, con el precepto que se impugnaba en la instancia: el artículo 17.2 del Decreto allí recurrido.

» En este sentido, venimos declarando, por todas, Sentencia de 23 de abril de 2010 (recurso de casación nº 1904/2006) que "no podemos pasar por alto la falta de precisión en que incurre la articulación de la infracción que se denuncia, pues no se cita la norma concreta que ha de reputarse infringida por la Sentencia que se impugna. La invocación, en este sentido, de un texto normativo completo --Real Decreto Legislativo 1302/1986--, haciendo abstracción de la previsión específica y determinada que se entiende vulnerada por la sentencia recurrida, sitúa a este motivo en una zona de indefinición por su carácter genérico, impreciso y confuso, que resulta incompatible con la técnica propia del recurso de casación".

» Téngase en cuenta, por lo demás, que el informe del Director General de **Universidades** e Investigación que, al parecer, no se ajusta (sic) a la realidad en lo relativo al acuerdo con los rectores de las **universidades** públicas madrileñas, en los términos expuestos en el antecedente sexto, no ha sido decisivo para resolver sobre la legalidad del artículo 17.2 del Decreto impugnado, según se infiere del fundamento cuarto de la sentencia recurrida, pues la ratio decidendi en este punto recae sobre la aplicación de la disposición adicional cuarta del RD 1000/2012, de 19 de junio, que modifica el RD 1721/2007, de 21 de diciembre".

» Añadamos ahora que al amparo del artículo 88.1.d) LJCA, se alude a la infracción del Real Decreto 942/1995, de 9 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en Materia de **Universidades**, y, especialmente, del Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, y en particular su artículo 7.

» Adelantamos que este motivo cuarto se dirige, en definitiva, frente a los artículos 19 -sobre becas y ayudas- y 21 -sobre compensaciones- del Decreto 60/2013, aunque luego aclararemos los errores en el motivo invocado y en el suplico del recurso de casación.

» Considera la recurrente que la sentencia traslada su argumentación a una cuestión de índole económica que no ha sido planteada, sobre la base de un acuerdo inexistente. La sentencia de instancia obvia la aplicación de las normas citadas y resuelve, en cambio, una cuestión de carácter meramente económico; como si resolviera una reclamación de cantidad formulada por la **Universidad**, inaplicando el Real Decreto citado y entrando a una pretensión no ejercida. El recurso pretende la anulación de diversos preceptos contenidos en una disposición general autonómica, por entender que son contrarios a la normativa actual vigente, esto es, a la Ley Orgánica de **Universidades**, a la Constitución, y al Real Decreto 942/1995, de 9 de junio, y por tanto, al principio de jerarquía normativa del artículo 9.3 CE. A su juicio, la redacción del impugnado artículo 19.2 del Decreto 60/2013 lo vulnera, pues traslada la obligación de gestión impuesta a las Comunidades Autónomas a propósito de la gestión de las exenciones parciales o totales del pago de las tasas académicas por el Estado, asumidas en virtud de esa norma por las Comunidades Autónomas a las **Universidades** públicas, sin cobertura legal para ello.

» Y añade que el legislador estatal, con el dictado del Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto, no está imputando las exenciones de las becas de matrícula anualmente convocadas por el mismo contra el Presupuesto de las **Universidades** públicas españolas ni el total, ni una parte, ni nada. El Estado determina que las **Universidades** públicas quedarán íntegramente compensadas por el total de las cantidades que

dejarán de percibir por este concepto, diseñando un modelo de financiación diferente al existente hasta entonces, pero cuyo objetivo es el mismo: que la financiación de las becas y ayudas al estudio universitario debe ser asumida por los presupuestos del Estado y de las Comunidades Autónomas, no por el Presupuesto de las **Universidades**.

» En el artículo 19.2 del Decreto 60/2013 aquí cuestionado se dice:

» "Las **universidades** públicas deberán bonificar a los alumnos contemplados en el apartado anterior por la diferencia de los **precios** que se establezcan con respecto a la parte del componente de matrícula financiada con cargo a los Presupuestos Generales del Estado".

» Y en su artículo 21 también recurrido:

» "Los importes de los **precios** por servicios académicos no satisfechos por los alumnos beneficiarios en aplicación de lo previsto en los artículos anteriores serán compensados a las **universidades** por los organismos que conceden dichas ayudas, exenciones o reducciones".

» Dice el fundamento de derecho séptimo de la sentencia recurrida:

» "Se alega causa de nulidad de los artículos 19, apartado segundo y 21, en aplicación de lo previsto en el artículo 62.2 de la Ley 30/92 . Se dice que la CAM asumió las competencias en virtud del Estatuto de Autonomía, sin que las **Universidades** puedan quedar excluidas de la consignación en los presupuestos de sus respectivas administraciones territoriales, según la LOU, sin que tengan que autofinanciarse, sino a colaborar, por tratarse de competencias asignadas al Estado y a las CCAA, siendo obligado el cumplimiento de la LOU. Deduce por tanto que tienen obligación legal de compensar a las **universidades** públicas las becas y ayudas al estudio, citando el RD 609/2013, en relación con el RD Ley 14/2012.

» Argumenta la CAM en la contestación a la demanda que adolece de falta de precisión, reiterando la doctrina de la Sentencia de 20/3/2013 en relación al artículo 17.2 del Decreto 66/2012 . Que debe tenerse en cuenta el Informe de la Dirección General de **Universidades** e Investigación, pues en aras a cumplir el déficit público marcado por el Gobierno de la nación, se aprobó un plan económico financiero en el que se computan los ajustes en las transferencias destinadas a **universidades** 2012 y que según la Ley 4/12 se estableció una racionalización del gasto público, artículo 7, estableciéndose en el RD 609/2013 los umbrales de renta y patrimonio familiar y cuantías de becas al estudios 2013/2014. Por último se dice que la CAM asegura la sostenibilidad de la UPM, mostrando su desconcierto ante la demanda formulada; que la CAM aumentó en diciembre de 2012 la subvención nominativa y en diciembre 2013 un anticipo de abono de transferencia nominativa por importe de 13.119.038,76 euros, y un préstamo de 6,5 millones de euros para pago a proveedores, lo que le ha permitido a la **universidad** seguir con sus servicios docentes y de investigación, llevándose a cabo mediante conversaciones habituales entre administraciones.

» Señalar nuevamente el criterio asumido por esta Sección en la Sentencia de 20/3/2013 en la que dijimos entonces y reiteramos ahora: (...) ". Y transcribe la primera sentencia de la Sala de Madrid, que dio lugar al recurso de casación núm. 1959/2013 y a la primera sentencia de esta Sala de 14 de mayo de 2015 tantas veces citada.

» Así en este cuarto motivo de casación se alude por la actora a la eventual nulidad de los artículos 17 y 19 del Decreto impugnado, si bien debemos hacer constar que los preceptos que al respecto fueron impugnados en la instancia eran los artículos 19 y 21 del citado Decreto, siendo así que la sentencia de instancia al abordar la cuestión en su fundamento quinto se refiere efectivamente a los artículos 19 y 21. Es constante el error en la cita de los preceptos impugnados por parte de la actora -incluso en el suplico de su escrito de casación al referirse a los artículos 17 y 19- que son los del antiguo Decreto 66/2012 cuando sin duda quiere impugnar los artículos 19 y 21 del nuevo Decreto 60/2013 .

» Alega la Comunidad de Madrid respecto de esta cuestión que las **Universidades** van a recibir el total de esas cantidades por la vía de la cuantías finales recogidas en las transferencias nominativas relativas al curso correspondiente.

» Se señala en la memoria económica de la Dirección General de **Universidades** e Investigación referida al proyecto de Decreto por el que se fijan los **precios** públicos universitarios conducentes a títulos oficiales y servicios de naturaleza académica en las **Universidades** Públicas de Madrid para el curso 2013-2014, que "Hay que tener en cuenta además que el tramo autonómico de las becas del MECD contemplado en el artículo 19 será asumido por las **Universidades**, puesto que la compensación por esta cantidad va incluida en el cálculo de la subvención nominativa correspondiente".

» Así las cosas -y como hemos dicho en la sentencia dictada en el recurso de casación núm. 3902/2014 interpuesto por la **Universidad Complutense**- se alcanza la conclusión de la sentencia de instancia referida a la necesidad de evitar el enriquecimiento injusto, en este caso de la **Universidad**, siendo así que para evitar la doble percepción de cantidades por este concepto se introduce la previsión impugnada, la cual pretende, como señala la sentencia de instancia, procurar un efecto financieramente neutral.

» Es evidente que el mecanismo establecido debe articularse de modo que no se imponga de forma indebida la carga financiera de las becas y ayudas a las **Universidades** Públicas, en armonía con el hecho de que no son ellas quienes las han establecido.

» Como se recoge en la primera de las sentencias de la Sala "a quo" -de 20 de marzo de 2013 examinada en el recurso de casación núm. 1959/2013 -, a la que expresamente acude la ahora impugnada:

» "(...), la Comunidad de Madrid y las **Universidades** públicas madrileñas para llevar a cabo el reajuste de las cuantías consignadas en la Ley 4/12....., acordaron que la compensación de la Comunidad de Madrid a favor de las **Universidades** para cubrir la diferencia entre el coste de la matrícula y la cantidad aportada por el Ministerio en concepto de beca quedaría incluida en la cuantía final de las transferencias nominativas correspondientes al año 2012. Con el objeto de evitar la doble percepción de cantidades por este concepto por parte de las **universidades** por la posible reclamación por parte de éstas del cumplimiento de lo previsto en el apartado 4 de la disposición adicional cuarta del Real Decreto 1000/12, de 29 de junio , se incluyó el apartado 2 del art. 17 en el Decreto 66/12 ...".

» Por otro lado, la lectura de este motivo pone de manifiesto que la recurrente se centra exclusivamente en el artículo 19, concretamente en su apartado 2, sin señalar nada acerca de la pretendida ilegalidad del artículo 21 del Decreto impugnado en la instancia, por lo que no son necesarias mayores consideraciones.

» **DECIMOPRIMERO.**- En el quinto y último motivo, se denuncia la infracción de los artículos 217 , 319 y concordantes de la LEC , sobre la valoración de la prueba, por apreciación de la prueba por la Sala de instancia de todo punto ilógica o arbitraria y se razona sobre la infracción de las reglas que rigen la valoración, la carga de la prueba y el valor y eficacia de los documentos públicos.

» A juicio de la recurrente, la Sala de instancia interpretó el recurso formulado como si la **Universidad** estuviera reclamando el importe de las exenciones aplicadas a los alumnos al matricularse y que devienen de una aplicación directa de la Ley (familia numerosa, discapacidad, víctimas del terrorismo..., etc.), tomando como base que las **Universidades** no tenían un sistema de contabilidad analítica que permitiera conocer los importes de esa reclamación -advirtamos que este inciso final del artículo 2.1 del Decreto 66/2012 ha desaparecido en el artículo 2.1 del nuevo Decreto 60/2013 - y desestimando la reclamación como consecuencia de un supuesto acuerdo entre todas las **Universidades** Públicas madrileñas y la Comunidad de Madrid, en cuya virtud se "acordó" que por no conocerse ese importe se entendería transferido con la transferencia anual que la Comunidad de Madrid realiza a las **Universidades**, que derivó de la aportación a la causa de un informe de la Dirección General de **Universidades** de la Comunidad de Madrid, de fecha 28 de enero de 2013.

» Considera la recurrente que resulta insólito desestimar la demanda formulada sobre la base de un Acuerdo del que no existe documento alguno, únicamente las afirmaciones realizadas por la Comunidad de Madrid y a las que el Tribunal Superior de Justicia da validez, obviando la documental aportada y salvando a la Comunidad de Madrid de probar, pues es a quien corresponde la carga de la prueba al afirmar la existencia de un acuerdo, cualquier extremo en relación con el mismo.

» En definitiva, como último motivo de la casación se denuncia la eventual apreciación ilógica o arbitraria de la prueba documental aportada como documento núm. 2 con la demanda, referida a la declaración firmada por los Rectores de las **Universidades** Públicas Madrileñas.

» Pues bien con independencia de que la recurrente no comparta la apreciación que la Sala "a quo" hace de la documental por ella aportada, no puede en modo alguno ser calificada dicha apreciación de ilógica o arbitraria.

» Como decimos también al resolver el recurso de casación núm. 3902/2014 de la **Universidad Complutense** acogiendo la posición de la Sala "a quo", lo primero que procede es moderar las expectativas de las partes en relación a las consecuencias jurídicas que podrían derivarse de la existencia o inexistencia del acuerdo controvertido, toda vez que a su entender no estaríamos ante un acuerdo preceptivo de cara a fijar el mecanismo de compensación censurado ni tampoco los Rectores tendrían derecho de veto sobre dicho mecanismo. Cuestiones que de venir reconocidas a nivel normativo tendrían trascendencia para el supuesto

de inexistencia del acuerdo, negado por la actora, pero que como no es el caso, deviene dicha existencia o inexistencia irrelevante para la resolución del pleito.

»A ello se une que, con independencia de dicho acuerdo, en la memoria económica de la Dirección General de **Universidades** e Investigación referida al proyecto de Decreto por el que se fijan los **precios** públicos universitarios conducentes a títulos oficiales y servicios de naturaleza académica en las **Universidades** Públicas de Madrid para el curso 2013-2014, se señala, como antes se dijo, que "Hay que tener en cuenta además que el tramo autonómico de las becas del MECD contemplado en el artículo 19 será asumido por las **Universidades**, puesto que la compensación por esta cantidad va incluida en el cálculo de la subvención nominativa correspondiente".

» Debe así rechazarse este último motivo de casación.

» En consecuencia, procede rechazar los motivos primero, segundo, cuarto y quinto, estimar el motivo tercero, y declarar que ha lugar al recurso de casación, y estimar en parte el recurso contencioso administrativo en los mismos términos que en las sentencias de 14 de mayo de 2015 -recursos de casación núms. 1959/2013 y 4026/2013 -».

**SEXTO.-** En el caso de autos y por razón de lo transcrito, se desestiman también los motivos primero, segundo, cuarto y quinto; se estima también el motivo tercero, con lo que se estima el recurso de casación. Por imperativo del artículo 95.2.d) de la LJCA , se estima en parte el recurso contencioso administrativo en los mismos términos que en la sentencia de 27 de junio de 2016 (recurso de casación 3899/2014) que , se remitía a la de 14 de mayo de 2015 (recursos de casación 1959/2013 y 4026/2013 ).

**SÉPTIMO.-** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 139.2 de la LJCA , no se hace imposición de costas.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido **PRIMERO.-** Que ha lugar al recurso de casación interpuesto por el Letrado de la **UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID** contra la Sentencia de 2 de octubre de 2014, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Octava, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso contencioso-administrativo 1899/2013 C-01. **SEGUNDO.-** Casamos y anulamos la citada sentencia, únicamente, en lo relativo a la concreta y específica fijación de los **precios** públicos, que ha de hacerse, ateniendo al coste de la prestación del servicio, por la Comunidad de Madrid. **TERCERO.-** Estimamos en parte el recurso contencioso administrativo interpuesto por la **UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID** , contra el Decreto 60/2013, de 18 de julio, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, y declaramos la nulidad, por no ser conformes con el ordenamiento jurídico, de los artículos 2 , 3.1 , 4.1 , 5.1 y 6 . Desestimando el recurso en lo demás. **CUARTO.-** No se hace imposición de costas.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Excmo. Sr. D. Jose Luis Requero Ibañez, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.