



Roj: **STS 266/2017** - ECLI: **ES:TS:2017:266**

Id Cendoj: **28079130042017100019**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **23/01/2017**

Nº de Recurso: **1615/2015**

Nº de Resolución: **75/2017**

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **RAFAEL TOLEDANO CANTERO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ M 3903/2015,**
STS 266/2017

SENTENCIA

En Madrid, a 23 de enero de 2017

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 1615/2015, promovido por la Universidad Carlos III de Madrid, representada por la Procuradora de los Tribunales D^a Isabel Afonso Rodríguez, bajo la dirección letrada de D. Pedro Manuel del Castillo González, contra la sentencia núm. 163, de 20 de marzo de 2015, dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recaída en el recurso núm. 1025/2014. Ha comparecido como parte recurrida la Comunidad de Madrid, representada y asistida por letrado de sus Servicios Jurídicos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- El presente recurso de casación se interpuso por la Universidad Carlos III de Madrid, contra la sentencia núm. 163, dictada el 20 de marzo de 2015 por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, desestimatoria del recurso núm. 1025/2014, formulado frente al Decreto 80/14, de 17 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 2014- 2015.

SEGUNDO .- La Sala de instancia desestimó el recurso contencioso-administrativo con sustento en los siguientes razonamientos:

«TERCERO.- Pues bien, este Tribunal se ha pronunciado ya en reiteradas ocasiones sobre cuestión similar a la que ahora se impugna y no solo en la Sentencia que resolvía el recurso contra el Decreto 66/2012 sino en efecto también sobre el Decreto 60/2013 en sucesivas sentencias de la que se toma como exponente la de 6 de octubre de 2014 recaída en resolución del recurso PO 1881/2013, y en las mismas ha decidido con un criterio que ahora, en unidad de doctrina, ha de mantenerse con independencia de que se encuentren pendientes de resolución de recurso de casación interpuesto contra ellas para ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Dijimos en estas sentencias, y en la presente reiteramos que:

"...En primer lugar debe examinarse la adecuación o no a Derecho del mecanismo mismo establecido en el Decreto 60/13, de 18 de julio, para establecer los precios públicos por estudios universitarios conducentes a títulos oficiales y servicios de naturaleza académica, y que básicamente viene a consistir en que la Comunidad de Madrid establece los precios máximos, dejando a cada Universidad el establecimiento concreto de los precios aplicables, que habrán de respetar los límites establecidos por la Comunidad de Madrid.



En concreto, el Letrado de la CAM se opone con los siguientes argumentos a las alegaciones de la Universidad recurrente:

a) Considera que existe concreción de los precios públicos en sus límites máximos, tal como se detalla en los anexos I, III y IV del Decreto, siendo este sistema de máximos una innovación como consecuencia del Real Decreto Ley 14/12, que modifica el art. 81.3.b) de la LOU en el sentido de exigir que los precios públicos han de estar relacionados con los costes de la prestación del servicio, por lo que, ante la falta de suministro de información sobre los costes concretos por parte de las Universidades, al carecer éstas de un sistema de contabilidad analítica, se opta por el establecimiento de la fijación de los precios públicos por aproximación (art. 2.1 del Decreto), lo que supone el cumplimiento de la competencia de la CAM (art. 81.3 de la LOU). Es más, la propia Ley de Tasas y Precios Públicos de la CAM , en su art. 29 (que se corresponde con el art. 26 de la Ley estatal), permite que el Consejo de Administración de los Entes Institucionales puedan fijar de forma directa los precios públicos, siendo la Universidad, Comunidad Autónoma, en cuanto Ente integrante su Administración Institucional.

b) Afirma que los precios públicos no son en sentido estricto tributos, aunque la jurisprudencia les haya atribuido una naturaleza similar, pero no idéntica. Son ingresos de derecho público.

c) Ya en el pasado, algunas universidades como la Universidad Complutense de Madrid venía fijando precios distintos a los de otras Universidades Públicas, a pesar de existir un sistema de precios fijos, concretamente para enseñanzas con planes de estudios estructurados en créditos y para estudios universitarios en grado. En el primer caso, los precios de la Universidad Complutense de Madrid para años anteriores fueron superiores a los aplicados en otras Universidades, mientras que para los estudios de grado, los precios fueron inferiores a los aplicados en otras Universidades, fijándose, por tanto, precios individualizados distintos al resto de las Universidades.

d) Los artículos 19 y 21 del Decreto impugnado, no imponen a la Universidad la asunción de una exención tributaria pese a lo que se alega de contrario. En aras de cumplir los objetivos de déficit exigidos por el Gobierno de la Nación, la CAM aprobó un Plan Económico Financiero en el que se contemplaba un ajuste en el importe de las transferencias nominativas destinadas a las Universidades Públicas madrileñas correspondientes al año 2012, por importe de 175 millones de € y este ajuste se reflejó en la Ley CAM 4/12, de 4 de julio, de modificación de la Ley de Presupuestos Generales de la CAM para el año 2012. El art. 7 del Real Decreto Ley 14/12, de Medidas de Racionalización del Gasto Público en el ámbito educativo, establece:

1. El coste del componente individual de las becas y ayudas al estudio destinado a financiar los gastos derivados de la matrícula de alumnos de estudios universitarios será financiado conforme a las siguientes reglas:

a) Los Presupuestos Generales del Estado financiarán la cantidad que corresponda al límite inferior de la horquilla establecida para el precio público de cada enseñanza.

b) Las Comunidades Autónomas financiarán íntegramente con cargo a sus presupuestos la diferencia entre el precio público que fijen y el límite mínimo que corresponda a cada enseñanza.

2. Hasta que todas las universidades implanten sistemas de contabilidad analítica y, como máximo, hasta el curso universitario 2015/2016, la parte del componente de matrícula que se financiará con cargo a los Presupuestos Generales del Estado será el precio público vigente para cada titulación en el momento de entrada en vigor de este Real Decreto-ley. Estas cantidades se actualizarán cada curso mediante la aplicación del coeficiente que determine la Conferencia General de Política Universitaria.

Respecto de este apartado segundo, la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto , por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio, para el curso 2013-2014, y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas, establece por su parte el siguiente desarrollo normativo:

Disposición adicional tercera Compensación a las universidades por la exención de matrícula

1. Durante el curso 2013/2014, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte aportará a las Universidades, en concepto de compensación de los precios públicos por servicios académicos correspondientes a los alumnos becarios exentos de su pago, una cantidad por alumno becado igual a la del precio público fijado para la titulación correspondiente en el curso 2011/2012, actualizada en un 1 % de conformidad con lo previsto en el artículo 7.2 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril , de medidas de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.



2. En el caso de nuevas titulaciones que no existieran en el curso 2011-2012, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte compensará a las Universidades el importe correspondiente a los precios públicos fijados en el curso 2011-2012 para titulaciones del mismo grado de experimentalidad en su Comunidad Autónoma, actualizado en los términos previstos en el apartado anterior.
3. En el supuesto de becarios matriculados en los Másteres que en el curso de referencia 2011-2012 se denominaban «Másteres con precio diferenciado», el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte compensará a la universidad el importe no abonado por el estudiante becario hasta un máximo de 2.100 euros.
4. Sobre las bases de cálculo fijadas en los párrafos anteriores se cuantificará la compensación de la bonificación del 50% de las matrículas correspondiente a estudiantes que pertenecen a familias numerosas de tres hijos y asimiladas.
5. Cuando la cantidad aportada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte a la Universidad pública resultase inferior al coste de las becas de matrícula, en los términos definidos en el artículo 4.1.d), calculado al precio público efectivamente fijado por la Comunidad Autónoma para el curso 2013/2014, corresponderá a dicha Comunidad Autónoma compensar a las Universidades públicas por la diferencia, de modo que el beneficiario de la beca quede efectivamente exento de cualquier obligación económica.

Considera que esta Disposición Adicional 3ª es clave para entender los artículos cuestionados en este procedimiento, y considera totalmente incierta la alegación recogida en la demanda relativa a que el artículo 19 y el artículo 21 del Decreto 60/2013 imponen a las Universidades la carga de asumir una exención o la carga de soportar esa bonificación, ya que lo cierto es que con arreglo a esa Disposición Adicional 3ª, las Universidades van a recibir el total de esas cantidades por la vía de las cuantías finales recogidas en las transferencias nominativas.

CUARTO.- En primer lugar debe decirse que todos los elementos que se controvierten en este recurso respecto de la impugnación del Decreto 60/13, de 18 de julio referido al curso académico 2013/2014, son básicamente coincidentes con los de la impugnación que se hizo el ejercicio anterior, respecto del Decreto 66/12, de 5 de julio que establecía los mismos precios públicos para el curso 2012-2013.

Aquel Decreto fue impugnado ante esta Sala de lo Contencioso-administrativo, instruyéndose el procedimiento ordinario 1625/2012 ante esta misma Sección, que finalizó mediante la sentencia 220/2013 de 20.3.13, que tuvo un fallo desestimatorio y por ende confirmatorio de la disposición general combatida.

Los argumentos de aquella sentencia son plenamente válidos y aplicables en el caso presente, con las matizaciones a que más tarde se aludirá al presente recurso. Así lo impone el principio de unidad de doctrina y también la convicción que mantiene esta Sección sobre su idoneidad, sin que el hecho de que las partes puedan o no ser coincidentes con las de aquél recurso suponga ningún obstáculo, ya que las sentencias cuando revisan la adecuación a Derecho de una disposición general causan efectos "erga omnes".

Pasando a analizar el fondo del asunto, para tal examen debe partirse del art. 81.3 de la L.O. 1/06, de Universidades dispone: "El presupuesto de las Universidades contendrá en su estado de ingresos: a) Las transferencias para gastos corrientes y de capital fijadas, anualmente, por las Comunidades Autónomas. b) Los ingresos por los precios públicos por servicios académicos y demás derechos que legalmente se establezcan. En el caso de estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, los precios públicos y derechos los fijará la Comunidad Autónoma, dentro de los límites que establezca la Conferencia General de Política Universitaria, que estarán relacionados con los costes de prestación del servicio, en los siguientes términos:

1º Enseñanzas de Grado: los precios públicos cubrirán entre el 15 por 100 y el 25 por 100 de los costes en primera matrícula; entre el 30 por 100 y el 40 por 100 de los costes en segunda matrícula; entre el 65 por 100 y el 75 por 100 de los costes en la tercera matrícula; y entre el 90 por 100 y el 100 por 100 de los costes a partir de la cuarta matrícula. 2º Enseñanzas de Máster que habiliten para el ejercicio de actividades profesionales reguladas en España: los precios públicos cubrirán entre el 15 por 100 y el 25 por 100 de los costes en primera matrícula; entre el 30 por 100 y el 40 por 100 de los costes en segunda matrícula; entre el 65 por 100 y el 75 por 100 de los costes en la tercera matrícula; y entre el 90 por 100 y el 100 por 100 de los costes a partir de la cuarta matrícula. 3º Enseñanzas de Máster no comprendidas en el número anterior: los precios públicos cubrirán entre el 40 por 100 y el 50 por 100 de los costes en primera matrícula; y entre el 65 por 100 y el 75 por 100 de los costes a partir de la segunda matrícula

El Gobierno, a propuesta del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, y previo informe de la Conferencia General de Política Universitaria y del Consejo de Universidades, podrá adoptar las medidas necesarias para el desarrollo y aplicación de este sistema, así como modificar excepcionalmente las horquillas establecidas atendiendo a la singularidad de determinadas titulaciones, su grado de experimentalidad y el porcentaje del



coste cubierto por los precios públicos de los últimos cursos académicos.....c) Los precios de enseñanzas propias, cursos de especialización y los referentes a las demás actividades autorizadas a las Universidades se atenderán a lo que establezca el Consejo Social, debiendo ser, en todo caso, aprobados junto con los presupuestos anuales en los que se deban aplicar.....".

La Disposición Adicional Quinta del Decreto Legislativo CAM 1/02 , por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la CAM dispone: " De conformidad con el art. 81.3.b) de la Ley Orgánica de Universidades 6/2001, de 21 de diciembre, y disposición adicional quinta de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos , los precios públicos relativos a estudios conducentes a títulos oficiales expedidos por las Universidades Públicas de Madrid serán fijados por la Comunidad de Madrid, dentro de los límites señalados por el Consejo de Coordinación Universitaria".

Con base en dichos preceptos y en el art. 133 de la CE , la Universidad recurrente entiende que el sistema adoptado por el Decreto CAM 66/12 al optar por una fijación de límites máximos en el establecimiento de los precios públicos de las enseñanzas universitarias de las Universidades de la CAM -arts. 2.1 , 3.1 , 4.1 y 5.1 en relación con sus Anexos I, III y IV-, cuya concreción ha de realizarse por las distintas Universidades, vulnera dichos preceptos, suponiendo una dejación de competencias por parte de la CAM, sin que las Universidades tengan potestad tributaria.

La sentencia de 20 de marzo de 2013 de esta misma Sala y Sección expresaba en su Fundamento Jurídico Tercero el criterio jurídico que ahora mantenemos para desestimar la alegación de la parte actora, y que parte de considerar que, en la medida en que los precios públicos deben corresponderse con el coste del servicio prestado, que es desconocido por la Comunidad de Madrid debido a que las Universidades carecen de un sistema de contabilidad analítica, la Comunidad se acoge a la fijación de unos máximos para que luego sean las Universidades las que determinen el importe exacto del precio público con la información que ellos dispongan del coste concreto de su prestación:

"En primer lugar, los precios públicos, si bien, como los tributos, son ingresos públicos, no tienen naturaleza tributaria, son "contraprestaciones que se satisfacen por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho Público por la Comunidad de Madrid, cuando, prestándose también tales servicios o actividades por el sector privado, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados" (art. 22 del Decreto Legislativo CAM 1/02), mientras que el tributo es un ingreso público, obtenido por un ente público, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente obligado, como consecuencia de la aplicación de la ley a un hecho indicativo de capacidad económica, que no constituye la sanción de un ilícito, y, conforme al art. 26 de la LGT , son tributos, únicamente, los impuestos, tasas y contribuciones especiales.

Pero además, la fijación, en este momento, de los precios públicos universitarios por un sistema de máximos "siempre que dichos precios se encuentren dentro de los límites mínimos establecidos en el art. 81.3.b) de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades , en su redacción dada por el Real Decreto- Ley 14/2012, de 20 de abril, de Medidas Urgentes de Racionalización del Gasto Público en el Ámbito Educativo, y teniendo en cuenta que la falta de un sistema de contabilidad analítica en las universidades no permite conocer con exactitud el coste real de las enseñanzas que imparten" (art. 2.1 del Decreto concernido), viene determinada por la necesidad de que los mismos han de estar "relacionados con los costes de prestación del servicio", y como quiera que las Universidades no cuentan, actualmente, con una contabilidad analítica o de costes -que es la que suministra la información imprescindible del coste de servicio con arreglo al cual ha de fijarse el precio público- (contabilidad que ha de adoptarse -7 del Real Decreto Ley 14/12, de Medidas de Racionalización del Gasto Público en el ámbito educativo- como máximo para el curso 2015/2016), no han suministrado a la Comunidad esos datos imprescindibles, por lo que no sólo resulta razonable, sino obligado, que la concreta fijación del precio público en función del coste del servicio - dentro de la horquilla de mínimos/ máximos fijada en el Decreto- haya de ser determinada por las distintas Universidades que son las únicas conectoras de sus costes.

No existe por tanto, dejación de competencias por parte de la Comunidad, ni infracción de preceptos constitucionales ni infra constitucionales por el Decreto impugnado".

QUINTO.- Por otro lado, la parte actora pretende la anulación de los artículos 19 y 21 de la disposición general impugnada porque no considera cierto que haya existido un previo acuerdo entre la Comunidad de Madrid y los rectores de las Universidades Públicas, en cuya virtud la Administración autonómica pretende haber resuelto que el importe de las bonificaciones que las Universidades apliquen a los precios públicos se encontrarán incluidas en la transferencia nominativa que realice la Comunidad a cada Universidad.

Por su parte la defensa de la Administración demandada, alega que de actuar de otro modo se produciría un enriquecimiento injusto para la Universidad, y que con los preceptos impugnados, se viene solo a establecer un



mecanismo que no está previsto legalmente para determinar las cuantías de las subvenciones nominativas a las Universidades Públicas, que cada año aparecen concretadas en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, hay que entender la existencia de conversaciones habituales con las mismas, dentro del principio de buena fe que debe presidir las relaciones entre las Administraciones Públicas.

Respecto al acuerdo, que es negado por la Universidad ahora recurrente para justificar su impugnación de los artículos 19 y 21 de la disposición general, la defensa de la Comunidad de Madrid alude a un informe de 13 de marzo de 2014, de la Directora General de Universidades e Investigación, que se aporta con el escrito de contestación a la demanda, y que viene a aclarar la confusión relativa a la inexistencia de un acuerdo de compensación suscrito entre las Universidades Públicas Madrileñas y la Comunidad de Madrid; confusión derivada de una declaración firmada por los rectores de dichas Universidades (algunos de ellos nombrados con posterioridad al acuerdo que dicen desconocer), cuyo error de base radica en considerar que solo tiene condición de acuerdo aquello que consta por escrito, obviando la dinámica que rige las relaciones entre Administraciones Públicas a la que anteriormente hemos hecho referencia.

Lo primero que debe aclararse respecto del supuesto acuerdo entre las Universidades Públicas Madrileñas y la Comunidad de Madrid, que es afirmado por la Comunidad de Madrid y negado por la Universidad recurrente, es que debe moderarse las expectativas de las partes en relación con las consecuencias jurídicas sobre su existencia o inexistencia. No se contempla en ningún punto de las normas invocadas la necesidad de tal acuerdo ni se reconoce tampoco un derecho de veto a los Rectores de las Universidades Públicas sobre un eventual mecanismo de compensación financiera entre las Universidades Públicas y la Comunidad de Madrid, al objeto de neutralizar la carga económica de las becas y ayudas.

Si existiera tal previsión legal, la omisión del acuerdo podría revestir trascendencia invalidante, pero ello no es así. Ni la norma prevé tal necesidad de acuerdo ni tampoco prevé ni tan siquiera el concreto mecanismo de compensación financiera que haya de establecerse entre las Universidades Públicas y la Comunidad de Madrid, para neutralizar la carga económica de las becas y ayudas.

Lo cierto es que, argumentos tan lógicos y contundentes como la necesidad de evitar el enriquecimiento injusto de alguna de las Administraciones Públicas actuantes, imponen la necesidad de que exista tal mecanismo, que por supuesto 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. Pero no se discute aquí el desajuste o disfunción del mecanismo sino el hecho mismo de su existencia el cual, en la medida en que esté concebido para procurar un efecto financieramente neutral, no puede entenderse desacertado sino más bien conveniente y necesario...."».

TERCERO .- Preparado el recurso en la instancia y emplazadas las partes para comparecer ante esta Sala, la Universidad Carlos III, mediante escrito registrado el 11 de junio de 2015 interpuso el anunciado recurso en el que, al amparo del art. 88.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA), formula cinco motivos de casación, los dos primeros al amparo de la letra c) y los tres restantes por el cauce de la letra d) del citado precepto.

En el primero denuncia la existencia de «incongruencia omisiva y "extra petitum" en la sentencia recurrida», al considerar que «el fallo de la sentencia impugnada carece de la motivación exigida en relación con las pretensiones formuladas y planteadas por es[a] Administración, resultando el mismo contrario a los artículos 9.3 y 120.3 de la Constitución, así como a los artículos 218.2 LEC, y 33 de la LJCA, derivándose de todo ello la infracción del artículo 24 de la CE» (págs. 9-10 del escrito de interposición).

En el segundo motivo, también por la letra c) del art. 88.1 de la LJCA, advierte una «manifiesta falta de motivación en la sentencia recurrida» con vulneración de los mismos preceptos anteriormente citados, porque «señala» «no resuelve las cuestiones sustanciales planteadas en el procedimiento y, en particular, no aborda el núcleo esencial del recurso, que [...] no es otro que la inexistencia de normas habilitantes que permitan a las Universidades Públicas fijar precios públicos», ni resuelve «la segunda referida a la carga de la gestión de las exenciones tributarias acordadas por la Comunidad Autónoma» (págs. 14 y 16).

En el motivo tercero, al amparo del art. 88.1.d) de la LJCA, la recurrente sostiene que la sentencia de instancia «realiza una incorrecta aplicación de las normas expuestas por es[a] parte en su demanda y que, de forma taxativa y clara, atribuyen la competencia para fijar los precios públicos a satisfacer por los estudiantes que cursen grados oficiales en Universidades Públicas, a las Comunidades Autónomas y, en [su] caso, a la de Madrid», en concreto, considera conculcados los arts. 81.3.b) de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (en los sucesivos, LOU), 9.3 y 133 de la Constitución, así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia (pág. 17).



En el cuarto motivo de casación, argumenta que se produce la vulneración 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, en la medida en que la sentencia impugnada «traslada su argumentación a una cuestión de índole económica que es[a] representación no ha planteado y en base a un acuerdo inexistente» (pág. 24).

Por último, en el motivo quinto considera que se incurre en «infracción de las reglas que rigen la valoración de la prueba por parte de 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 es[a] parte, ex art. 24 de la CE », incurriendo, además, «en errores patentes en perjuicio de es[a] Universidad», y apuntando como infringidos los arts. 217 , 319 y concordantes de la LEC (págs. 29-30).

Finalmente solicita el dictado de sentencia que «declare la nulidad de los artículos 2 , 3 , 4 , 5 , 6 , 7 , 11 , 12 , 17 , 19 y 21 del Decreto 80/2014, de 17 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 Madrid para el curso 2014-2015, publicado en el BOCM de 21 de julio, así como cualquier otro aspecto de dicha disposición relativa a esos extremos, declarando la competencia de la Comunidad de Madrid para fijar los concretos precios públicos de los estudios conducentes a la obtención de los títulos oficiales en las Universidades Públicas y la competencia de asunción de la gestión de las exenciones parciales o totales del pago de las tasas académicas, o su bonificación; con expresa imposición de costas a la parte recurrida».

CUARTO .- Conferido traslado de la interposición del recurso a la parte recurrida, el letrado de la Comunidad de Madrid presenta, el día 8 de octubre de 2015, escrito de oposición en el que, con carácter previo, interesa la inadmisión parcial del recurso de casación por carencia sobrevinida de objeto, al haberse dictado el Decreto 184/2015, de 29 de julio, que modifica el Decreto impugnado y suplica a la sala «dicte sentencia desestimando el recurso interpuesto con expresa imposición de costas a la parte recurrente».

QUINTO .- Evacuados los trámites, se declararon concluidas las actuaciones, señalándose para votación y fallo del recurso el día 10 de enero de 2017, fecha en que tuvo lugar dicho acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación se formula contra la sentencia núm. 163, de 20 de marzo de 2015, dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que desestimó el recurso núm. 1025/2014 , instado frente al Decreto 80/14, de 17 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 2014- 2015.

SEGUNDO.- Debe señalarse que esta Sala ya se ha pronunciado sobre cuestiones análogas a las aquí suscitadas, a propósito de los recursos de casación interpuestos contras sentencias dictadas en recursos contencioso administrativo por los que se impugnaron anteriores decretos del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid sobre fijación de los precios públicos por estudios universitarios conducentes a títulos oficiales y servicios de naturaleza académica en las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid. Así, cabe reseñar las sentencias de 14 de mayo de 2015 (rec. cas. 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 de 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. Posteriormente, sobre la misma disposición, se ha pronunciado la sentencia núm. 1553/2016, de 27 junio, dictada en el recurso de casación núm. 3899/2014 ; la sentencia núm. 2063/2016, de 26 septiembre, dictada en el recurso de casación núm. 4138/2014 ; la sentencia núm. 2107/2016, de 29 septiembre, dictada en el recurso de casación núm. 4085/2014 ; y, finalmente, dos sentencias de 6 de octubre de 2016, recursos de casación núms. 4020/2014 y 4084/2014 .



Como las partes sin duda conocen -aunque allí se trata de recursos de otras universidades- se declaró entonces haber lugar a los recursos de casación y anular las citadas sentencias, estimando los recursos contencioso administrativo contra los Decretos allí impugnados 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. Dice así la parte dispositiva de la sentencia de 29 de septiembre de 2016, cit., cuyo fallo dispone: «Estimamos en parte el recurso contencioso administrativo interpuesto por la UNIVERSIDAD DE ALCALÁ 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».

Como quiera que la sentencia ahora recurrida se apoya en lo resuelto en la sentencia de la Sala de Madrid de 6 de octubre de 2014 -recurso núm. 1881/2013- que es la que resultó impugnada en el recurso de casación núm. 4085/2014, es claro que por razones de coherencia y unidad de doctrina, debemos reiterar en lo sustancial lo que entonces se dijo al resolver el citado recurso de casación, sentencia núm. 2107/2016, de 29 de septiembre.

Debe aclararse que la disposición aquí impugnada, Decreto 80/2014, de 17 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 2014-2015, viene a sustituir para el indicado curso académico, al 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. A continuación -fundamentos de derecho tercero y cuarto- nos remitiremos lo que se dijo en la sentencia de 29 de septiembre de 2016, reiterando a su vez 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, 4026/2013 y 4085/2014.

TERCERO.- Plantea la Comunidad Autónoma de Madrid la inadmisión parcial del presente recurso por pérdida parcial de objeto y lo hace en unos términos confusos si bien hay que entender que sostiene que el Decreto 80/2014 ha sido modificado por el Decreto 184/2015, de 17 de julio, reforma con la que la Comunidad Autónoma regula el régimen de los precios públicos conforme a los criterios sostenidos por esta Sala. Pues bien, el Decreto 80/2014 -hoy día derogado por el Decreto 83/2016, de 9 de agosto- era aplicable a partir del curso 2014/2015 y la reforma efectuada por el Decreto 184/2015 a partir del curso 2016/2017, por lo que esta casación no ha perdido su objeto dado que respecto del curso 2014/2015 la disposición impugnada ha sido aplicada.

CUARTO.- En aquellos dos pronunciamientos de 27 de junio y 26 de septiembre de 2016 rechazamos, en primer lugar, que las sentencias recurridas (de contenido idéntico a la que ahora se ataca) incurrieran en los vicios *in procedendo* que la parte recurrente defiende en sus dos primeros motivos de casación, ambos al amparo del art. 88.1.c) de la LJCA. No consideramos, en efecto, que exista incongruencia o falta de motivación.

Respecto de la incongruencia, por cuanto no puede afirmarse que la sentencia haya dejado de abordar la cuestión principal de la eventual falta de competencia de la universidad para fijar los precios públicos o se haya pronunciado, *extra petita partium*, respecto de una supuesta reclamación económica amparada en un informe económico. Así, 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 se 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.

Y en relación con la falta de motivación, procede también rechazar el motivo de casación, porque la sentencia ha explicado de manera suficiente 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 los artículos 19 y 21 de dicho Decreto son considerados conforme a Derecho, sin que la discrepancia de la parte actora con la conclusión alcanzada en esa sentencia haga a ésta inmotivada o carente de la necesaria justificación, máxime si se tiene en cuenta -añadimos ahora- que la parte actora ha combatido in extenso, en los restantes motivos de casación, la argumentación de la decisión adoptada por los jueces a quo en cuanto al fondo.

QUINTO.- Pasemos ahora al análisis del motivo cuarto en el 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, en lo relativo al pronunciamiento desestimatorio de la sentencia de instancias respecto a la impugnación de los artículos 19.2 y 21 del Decreto 80/2014 .

El artículo 19.2 del Decreto 80/2014 aquí cuestionado dispone lo siguiente:

"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 el artículo 21, también recurrido, tiene la siguiente redacción: "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".

Pues bien, lo primero que pone de manifiesto la lectura de este motivo de casación es que la recurrente se centra exclusivamente en razonar las pretendidas infracciones de los preceptos que invoca como infringidos respecto al 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 para rechazar el motivo de casación en cuanto se refiere al pronunciamiento desestimatorio de la impugnación del art. 21 del Decreto 80/2014 , pues no se cumple por la recurrente con la carga procesal que impone el art. 92.1 de la LJCA de expresar razonadamente el motivo o motivos en que se ampare el recurso de casación.

Y entrando ya en el análisis del motivo de casación respecto al otro precepto impugnado, art. 19.2 del Decreto 80/2014 , es preciso destacar que la formulación del motivo, en la forma que se hace por la ahora recurrente, no se ajusta a la técnica casacional, como ya se puso de manifiesto en la sentencia de 14 de mayo de 2015 (rec. cas. núm. 1959/2013) y en la sentencia de 27 de junio de 2016 (rec. cas. núm. 3899/2014).

La invocación, como norma infringida, 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, 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 19.2 del Decreto allí recurrido.

En este sentido, venimos declarando [por todas, Sentencia de 23 de abril de 2010 (rec. cas. núm. 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 [...], 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».



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 Sala de instancia, dice, 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 - prosigue la recurrente- 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 de la Constitución. A su juicio, la redacción del impugnado artículo 19.2 del Decreto 80/2014 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, en el desarrollo del motivo de casación, que el legislador estatal, con el dictado del Real Decreto 472/2014, de 13 de junio, que establece los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2014-2015, (como antes el Real Decreto 609/2013 en su disposición adicional tercera lo hizo para el curso 2013-2014), 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.

Pero lo cierto es que la sentencia no afirma, respecto al art. 19.2 que estamos analizando, que sean las Universidades las que deban soportar la carga financiera de las becas y ayudas, ni el indicado precepto dispone tal cosa; antes bien, la sentencia recurrida expresa que los mecanismos de ajustes y compensación a las Universidades de estas bonificaciones a que hace referencia el art. 19.2 del Decreto impugnado, y que vienen impuestas precisamente en cumplimiento del art. 7.1 del Real Decreto Ley 14/2012 y de la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto, no pueden imponer dicha carga a las Universidades Públicas «[...] en armonía con el hecho de que no son ellas quienes las han establecido». Y el art. 19.2 del Decreto 80/2014 en absoluto determina que Administración debe soportar la carga financiera de la bonificación a los alumnos que reciban beca con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, por la diferencia de los precios que se establezcan para las enseñanzas, con respecto a la parte del componente de matrícula financiada con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Una lectura integrada del art. 19.2 en relación con el apartado 1 del mismo precepto, que se remite a lo establecido en el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas, refuerza esta conclusión. Por tanto, no se infringe ni el art. 7.1 del Real Decreto Ley 14/2012, ni la disposición adicional tercera del Real Decreto 472/2014, que es la norma que sustituye para el curso 2014-2015 al también citado Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto, aplicable en el curso 2013-2014.

Por lo tanto, el motivo de casación ha de ser rechazado.

SEXTO.- 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.), 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 del ex-Director General de Universidades de la C.A.M, de fecha 28 de enero de 2013 (doc.1 de la demanda) [...]».

En definitiva, como último motivo de la casación se denuncia la eventual apreciación ilógica o arbitraria de la prueba documental aportada -se dice- como documento núm. 1 con la demanda del recurso contencioso administrativo, resuelto por una sentencia a la que se remite, en sus razonamientos la recurrida, referido a la declaración firmada por los Rectores de las Universidades Públicas Madrileñas.

Pues bien lo primero que hay que reseñar es que la recurrente se está refiriendo al error en la valoración de una prueba que no obra en los presentes autos. No consta el documento a que tantas veces hace referencia, que se dice aportado con la demanda. Por tanto, se aduce error en la valoración de una prueba documental que no se ha incorporado a los autos, y de la que la sentencia no hace una mención directa, sino por referencia a lo razonado en otra sentencia. Por otra parte, lo que afirma la sentencia es que se trata de un supuesto acuerdo, afirmado por una parte y negado por la contraria, al que no atribuye la menor relevancia, y por tanto, no se pronuncia sobre su existencia o inexistencia. Así pues, no existe error alguno en la valoración de la prueba, ya



que la Sala de instancia priva de todo valor al dato de si existe o no el «supuesto acuerdo entre las Universidades Públicas Madrileñas y la Comunidad de Madrid» y decide por otros motivos. Y finalmente, también resulta manifiesta la falta de fundamento del motivo en estudio pues, siguiendo el mismo hilo argumental de la recurrente, en el litigio resuelto por la sentencia no se debate sobre la forma y mecanismo de compensar a las Universidades, sino sobre determinados preceptos de la disposición general impugnada, y lo cierto es que el motivo de casación en estudio no explica en qué forma afectaría lo que se expone en el motivo de casación a la pretensión de anulación de los preceptos impugnados.

Debe así rechazarse este último motivo de casación.

SÉPTIMO.- Abordamos por último el tercer motivo de casación, formulado al amparo del art. 88.1.d) de la LJCA, donde la recurrente sostiene que la sentencia de instancia «realiza una incorrecta aplicación de las normas expuestas por es[a] parte en su demanda y que, de forma taxativa y clara, atribuyen la competencia para fijar los precios públicos a satisfacer por los estudiantes que cursen grados oficiales en Universidades Públicas, a las Comunidades Autónomas y, en [su] caso, a la de Madrid», en concreto, considera conculcados los arts. 81.3.b) de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (en los sucesivos, LOU), 9.3 y 133 de la Constitución, así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia (pág. 17).

En las sentencias que se han citado en el anterior fundamento de derecho segundo acogimos un motivo de casación idéntico al tercero de los planteados en su recurso de casación por la Universidad. Entendimos, en efecto, que la sentencia recurrida infringía el artículo 81.3.b) de la Ley Orgánica de Universidades en atención a los siguientes razonamientos, que reproducimos con la transcripción de los fundamentos de derecho quinto al octavo de la sentencia dictada por esta Sala en fecha 14 de mayo de 2015 (rec. cas. núm. 1959/2013):

«QUINTO.- 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.

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)

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 77/2012 cuya impugnación resuelve la sentencia recurrida en el recurso de casación nº 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.

SEXO.- 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 .

SÉPTIMO.- 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).

OCTAVO.- 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.

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 nº 5216/2006, cuya Sentencia de fecha 12 de abril de 2012 , que transcribe la STS 7 de marzo de 2013 (recurso de casación nº 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 únicamente por la infracción del expresado artículo 81.3.b) de la Ley 6/2001 ».

En el caso de autos, y por razón de lo transcrito, procede estimar el motivo tercero en idénticos términos que los acordados en aquellas sentencias, y desestimar los motivos primero, segundo, cuarto y quinto. Y estimar en parte el recurso contencioso administrativo, declarando la nulidad por no ser conformes a Derecho, de los artículos 2.1 , 3.1 , 4.1 , 5.1 , 6.1 , 7.1 , 11.2 y 12.1 del Decreto 80/2014 , no así del resto de los apartados de los citados artículos, así como tampoco del art. 17 del citado Decreto , ya que su contenido no guarda relación directa con el motivo de impugnación que ha sido acogido. Desestimando el recurso en lo demás.

OCTAVO.- Al declarar haber lugar al recurso de casación, no ha lugar a hacer imposición de las costas causadas en el mismo, conforme al art. 139.2 de la LJCA , y tampoco de las causadas en la instancia, habida cuenta de la estimación parcial del recurso contencioso administrativo (art. 139.1 LJCA).

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido 1.- Haber lugar al recurso de casación núm. 1615/2015, interpuesto por la Universidad Carlos III contra la Sentencia de 20 de marzo de 2015, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Octava, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso contencioso-administrativo núm. 1025/2014 . 2.- Casar y anular 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. 3.- Estimar en parte el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Universidad Carlos III de Madrid, contra el Decreto 80/2014, de 17 de julio, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, y declarar la nulidad, por no ser conformes con el ordenamiento jurídico, de los artículos 2.1 , 3.1 , 4.1 , 5.1 , 6.1 , 7.1 , 11.2 y 12.1 del Decreto 80/2014 . Desestimando el recurso en lo demás. 4.- No hacer imposición de las costas causadas en el recurso de casación ni de las causadas en la instancia.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recuso e insértese en la coleccion legislativa.

Así se acuerda y firma.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Rafael Toledano Cantero, estando la Sala celebrando audiencia pública, lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.