

**BASE DE DATOS NORMACEF FISCAL Y CONTABLE**

Referencia: NFJ058320

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sentencia de 14 de mayo de 2015

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 1959/2013

**SUMARIO:**

**CC.AA. Madrid. Tributos propios. Precios públicos. Otros precios públicos. Precios públicos universitarios.** 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. La ausencia de datos económicos suministrados por la Universidad no 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. El 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 y por ello debemos anular la sentencia impugnada 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. Asimismo, se declara la nulidad de los arts. 2.1, 3.1, 4.1 y 5.1 del Decreto 66/2012, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por no ser conformes con el ordenamiento jurídico. [Vid. STSJ de Madrid de 20 de marzo de 2013, recurso n.º 1625/2012 (NFJ051608), que se casa y anula en esta 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].

**PRECEPTOS:**

Ley 8/1989 (Tasas y Precios públicos), art. 24.

Ley Orgánica 6/2001 (Universidades), art. 81.

Decreto 66/2012 de la Comunidad de Madrid (Precios públicos por estudios universitarios), arts. 2 a 5 y 17.

Constitución Española, arts. 9, 120 y 133.

Ley 29/1998 (LJCA), art. 92.

**PONENTE:***Doña María del Pilar Teso Gamella.*

Magistrados:

Don JESUS CUDERO BLAS

Don JOSE LUIS REQUERO IBAÑEZ

Don LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ

Doña MARIA DEL PILAR TESO GAMELLA

Don SEGUNDO MENENDEZ PEREZ

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección: CUARTA

**S E N T E N C I A**

Fecha de Sentencia: 14/05/2015

RECURSO CASACION Recurso Núm.: 1959 / 2013

Votación: 12/05/2015

Ponente: Excm. Sra. D<sup>a</sup>. María del Pilar Teso Gamella

Secretaría de Sala : Ilma. Sra. D<sup>ña</sup>. María Josefa Oliver Sánchez

Escrito por: CGR

Nota:

Recurso de casación. Impugnación 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. Fijación de precios públicos por la Comunidad de Madrid y no por la Universidad.

RECURSO CASACION Num.: 1959/2013

Votación: 12/05/2015

Ponente Excm. Sra. D<sup>a</sup>.: María del Pilar Teso Gamella

Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. D<sup>ña</sup>. María Josefa Oliver Sánchez

**S E N T E N C I A**

TRIBUNAL SUPREMO.

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SECCIÓN: CUARTA

Excmos. Sres.: Presidente:

D. Segundo Menéndez Pérez

Magistrados:

D. Luis María Díez Picazo Giménez

D<sup>a</sup>. María del Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Jesús Cudero Blas

En la Villa de Madrid, a catorce de Mayo de dos mil quince.

Visto por la Sala Tercera (Sección Cuarta) del Tribunal Supremo el recurso de casación nº 1959/2013 interpuesto por el Letrado de la Universidad Complutense de Madrid, en la representación que legalmente ostenta, contra la Sentencia de 20 de marzo de 2013, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en recurso contencioso-administrativo nº 1625/2012 , sobre fijación de precios públicos.

Se ha personado como parte recurrida el Letrado de la Comunidad Autónoma de Madrid, en la representación que legalmente ostenta.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

##### **Primero.**

Ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, se ha seguido el recurso contencioso administrativo interpuesto contra el 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.

#### **Segundo.**

En el citado recurso contencioso administrativo se dicta Sentencia de fecha 20 de marzo de 2013 , cuya parte dispositiva es la siguiente:

<<Que DESESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo nº 1625/12, interpuesto -en la representación que legalmente ostenta y en escrito presentado el día 5 del pasado mes de octubre- por un Letrado de la UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID, contra el Decreto 66/12, de 5 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 2012-2013. Con condena a la Universidad de las costas causada en esta instancia . >>

#### **Tercero.**

Contra la mentada Sentencia se preparó recurso de casación, por la Universidad recurrente, ante la Sala de instancia, que ésta tuvo por preparado, por lo que se elevaron los autos y el expediente administrativo a este Tribunal, ante el que la parte recurrente interpuso el citado recurso de casación.

#### **Cuarto.**

En el escrito de interposición del recurso de casación se solicita que se dicte sentencia estimando el recurso de casación, se case y anule la sentencia recurrida, y se declare la nulidad de determinados artículos del Decreto impugnado en la instancia.

Conferido trámite de oposición al recurso de casación, la parte recurrida solicita que se desestime el mismo, se declare conforme a Derecho al sentencia recurrida y se impongan las costas a la recurrente.

#### **Quinto.**

En la tramitación del recurso se produjo un incidente procesal, cuando la recurrente presenta un escrito alegando un hecho nuevo posterior a la sentencia. Este hecho se concreta en un escrito firmado por los rectores de las seis universidades públicas madrileñas que contradicen que se hubiera llegado a un acuerdo con la Administración ahora recurrida, al que alude la sentencia impugnada, en el fundamento de derecho cuarto. También se incorpora el disco en el que consta que el Director General firmante del informe que cita la sentencia recurrida, no ratifica el contenido del mismo en el extremo relativo a dicho acuerdo, pues, a pesar de mencionarse un acuerdo con los citados rectores, ahora señala que, aunque es su firma, no elaboró el contenido del informe y no sabe si tal acuerdo se produjo.

#### **Sexto.**

Acordado señalar día para la votación y fallo del recurso, fue fijado a tal fin el día 12 de mayo de 2015, en que tuvo lugar dicho acto.

Siendo Ponente la Excm. Sra. D<sup>a</sup>. María del Pilar Teso Gamella , Magistrada de la Sala

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **Primero.**

La sentencia aquí impugnada desestimó 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, 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 .

Las razones que llevan a la Sala de instancia a desestimar ese recurso contencioso administrativo se condensan en el fundamento de derecho tercero, cuando señala que <<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 conocedoras de sus costes. (...) No existe, por tanto, dejación de competencias por parte de la Comunidad, ni infracción de preceptos constitucionales ni infraconstitucionales por el Decreto impugnado>> . Añadiendo, respecto del contenido del también impugnado artículo 17.2 del Decreto que se recurría en la instancia, que es conforme a Derecho, por aplicación de la disposición adicional cuarta del Real Decreto 1000/2012, de 29 de junio .

### **Segundo.**

Los motivos que vertebran esta casación son cuatro, pues el contenido del apartado "quinto" expresa una conclusión y no un motivo casacional.

En el primero, por el cauce procesal del artículo 88.1.c) de la LJCA , se denuncia la infracción de las normas reguladoras de la sentencia, por incongruencia omisiva y " extra petitum ". Se citan como preceptos infringidos los artículos 9.3 , 24 y 120 de la CE , 218.2 de la LEC y 33 de la LJCA .

En el segundo, por el mismo cauce procesal, y con idéntica cita de normas infringidas, se aduce la falta de motivación de la sentencia recurrida.

En el tercero, al amparo del artículo 88.1.d) de la LJCA , se reprocha a la sentencia la infracción de los artículos 81.3.b) de la Ley Orgánica de Universidades , 9.3 y 133 de la CE y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En el cuarto, por el mismo cauce procesal que el anterior, se alega 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.

Por su parte, la Administración recurrida defiende el contenido de la sentencia recurrida y destaca, en su escrito de oposición al recurso de casación, que dicha sentencia no vulnera las normas sobre la congruencia y motivación de las sentencias, que se alega en el motivo primero y segundo, pues su contenido resuelve el debate planteado en el recurso contencioso administrativo y explica las razones de su decisión. Tampoco incurre en la infracción de normas que se aduce en los motivos tercero y cuarto, porque se trata de un precio público en el que no concurre la "nota de la coactividad propia del tributo", y, además, la sentencia señala la ausencia de datos como justificación a esa fijación de la cuantía del precio por la Universidad.

### **Tercero.**

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 primero, 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, en el fundamento tercero, 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.

#### **Cuarto.**

Comoquiera 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.

No obstante, debemos añadir que, desde luego, la sentencia podía haber analizado los motivos de impugnación con una mayor profundidad, pero ello no determina, sin más, que pueda ser tildada de inmotivada. Es más, la motivación de la sentencia, con carácter general, no alcanza, como parece postular la recurrente, a exigir que, el razonamiento, que se expone en la sentencia, coincida, exactamente, con la demanda, ni analice expresamente la infracción de todas y cada una de las normas legales y constitucionales que se invocaban en el proceso, pues cumple con pronunciarse sobre las pretensiones y las cuestiones o motivos de impugnación.

Acorde con ello, la exigencia de la motivación no alcanza, por tanto, 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.

#### **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 .

#### **Sexto.**

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 impuestos 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 .

#### **Noveno.**

El motivo cuarto , por el contrario, ha de ser desestimado porque la propia formulación del mismo no se ajusta a la técnica propia de la casación.

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 es ajusta 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.

En consecuencia, procede estimar el motivo tercero, y declarar que ha lugar al recurso de casación, y estimar en parte el recurso contencioso administrativo.

#### **Décimo.**

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

Por todo ello, en nombre de S. M. el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

### **FALLAMOS**

Que ha lugar al recurso de casación interpuesto por el Letrado de la Universidad Complutense de Madrid contra la Sentencia de 20 de marzo de 2013, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en recurso contencioso- administrativo nº 1625/2012.

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.

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.

No se hace imposición de costas.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos

Segundo Menéndez Pérez Luis María Díez Picazo Giménez

María del Pilar Teso Gamella José Luis Requero Ibáñez

Jesús Cudero Blas

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por la Excm. Sra. D<sup>a</sup> María del Pilar Teso Gamella, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.