

Acuerdo nº: **11/20**
Consulta: **Consejero de Ciencia, Universidades e
Innovación**
Asunto: **Transacción Extrajudicial**
Aprobación: **15.12.20**

ACUERDO del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 15 de diciembre de 2020, sobre la consulta formulada por el consejero de Ciencia, Universidades e Innovación, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con la transacción extrajudicial sobre el pago a la Universidad Carlos III de Madrid de la compensación por las cantidades dejadas de percibir por aplicación a los estudiantes de las becas ministeriales de matrícula y de las bonificaciones y exenciones en el pago de los precios públicos universitarios.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 26 de noviembre de 2020 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid un escrito del consejero de Ciencia, Universidades e Innovación por el que se formuló preceptiva consulta con carácter de urgencia.

Correspondió la solicitud de consulta del presente expediente a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán que formuló y firmó la oportuna propuesta de acuerdo, deliberada y aprobada por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 15 de diciembre de 2020.

SEGUNDO.- La consulta remitida a esta Comisión Jurídica Asesora se plantea en relación con el acuerdo que se pretende firmar entre la Comunidad de Madrid, a través del consejero de Ciencia, Universidades e Innovación, y la Universidad Carlos III de Madrid, en relación con el pago de la compensación por las cantidades dejadas de percibir por la citada universidad por la aplicación a los estudiantes de las becas ministeriales de matrícula y de las bonificaciones y exenciones en el pago de los precios públicos universitarios.

Según se explica en la memoria justificativa que acompaña al acuerdo, la Universidad Carlos III de Madrid ha planteado ante la jurisdicción contencioso-administrativa demandas para reclamar a la Comunidad de Madrid el pago de las compensaciones económicas por las cantidades dejadas de percibir por la aplicación a los estudiantes de las becas de matrícula y de los beneficios aplicables al pago de los precios públicos universitarios, contando ya con una sentencia en la que el principal de la deuda reconocida en sede judicial y los intereses de demora devengados están pendientes de pago y en otros dos procedimientos aún no ha recaído sentencia. Asimismo, la citada universidad ha planteado a la Comunidad de Madrid reclamaciones de cantidad, como requerimientos previos a la vía contencioso-administrativa, por idéntico concepto de compensación.

La referida memoria justificativa señala que *“ante la certeza de que las sentencias que van a recaer en los procedimientos contencioso-administrativos que están en tramitación serán estimatorias, y teniendo en cuenta que la Comunidad de Madrid dispone en el ejercicio 2020 de recursos económicos suficientes para hacer frente al pago de las cantidades adeudadas, tanto la Comunidad de Madrid, como la Universidad Carlos III de Madrid consideran oportuno llegar a un acuerdo que permita abonar la totalidad de las deudas reclamadas dentro del ejercicio 2020”*.

En virtud del precitado acuerdo, la Comunidad de Madrid se compromete a abonar a la Universidad Carlos III de Madrid en un único pago la cantidad de 18.410.671,27 euros con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019, prorrogados mediante Decreto 315/2019, de 27 de diciembre del Consejo de Gobierno por el que se regula la aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid de 2019 para el año 2020, desglosado en los siguientes conceptos: 1.034.613,90 euros, para satisfacer principal e intereses (calculados a 31 de diciembre de 2020), del importe correspondiente a las compensaciones reconocidas en procedimientos judiciales contencioso-administrativos en los que existe sentencia judicial y 17.376.057,37 euros, para satisfacer el principal sin intereses, del importe correspondiente a las compensaciones reclamadas en procedimientos judiciales contencioso-administrativos en los que no ha recaído sentencia y a las compensaciones reclamadas en vía administrativa.

Por su parte, la Universidad Carlos III de Madrid incorporará a sus presupuestos de los ejercicios 2021, 2022, 2023 y 2024 la cantidad total recibida en concepto de compensación, de modo que para cada uno de los presupuestos de los citados ejercicios el importe máximo a incorporar será de un 25 por ciento del total de la cantidad total recibida.

Además, el 50% de la cuantía total que la Comunidad de Madrid abona según lo dispuesto en las cláusulas anteriores será destinado por la universidad a lo largo de los años 2021, 2022, 2023 y 2024 a financiar las siguientes líneas de actuación: un tercio de la cantidad anteriormente señalada se dedicará a transformación digital; otro tercio se destinará a transformación ecológica y el restante tercio de la cantidad anteriormente señalada se destinará a infraestructura científico-tecnológica para el fortalecimiento y mejora del equipamiento científico-tecnológico, su renovación, gestión y mantenimiento.

El 50% restante será destinado por la universidad a lo largo de los años 2021, 2022, 2023 y 2024 a las actuaciones que estime convenientes en virtud de su autonomía presupuestaria.

Por otro lado, para garantizar el principio de excelencia del profesorado, la universidad, en virtud del acuerdo, se compromete a convocar el 25% de la Oferta de Empleo Público mediante un sistema de convocatoria abierta, libre concurrencia y con publicidad en el portal de empleo de la Consejería de Ciencia, Universidades e Innovación y en la plataforma Euraxess de la Comisión Europea. Además, en las comisiones de selección de las citadas plazas la mayoría de los miembros no podrá tener relación contractual o funcionarial con la universidad convocante y de ese 25% que se reserva en base a criterios de excelencia, un 5% corresponderá a plazas de áreas de conocimiento que la universidad considere estratégicas para impulsar y/o fortalecer programas.

Para el seguimiento de las cantidades abonadas, la universidad se compromete a presentar, antes del 1 de diciembre de cada año de vigencia del acuerdo, una memoria descriptiva de las actuaciones llevadas a cabo en el año en desarrollo de las líneas de actuación previstas, con la referencia a su correspondiente importe.

TERCERO.- Del examen del expediente remitido interesa destacar lo siguiente que se estima relevante en relación con la consulta suscitada:

1.- la Ley Orgánica 6/ 2001, de 21 de diciembre, de Universidades (en adelante, LO 6/2001), reconoce expresamente la autonomía económica y financiera de las Universidades, como aspecto fundamental de la autonomía universitaria.

El artículo 81 de la citada LO 6/2001 relativo a la programación y presupuesto de las universidades, incluye en su apartado 3 letra b), entre los ingresos que corresponden a las universidades públicas, a consignar en sus presupuestos, *“los ingresos por los precios públicos por servicios*

académicos y demás derechos que legalmente se establezcan” y además “las compensaciones correspondientes a los importes derivados de las exenciones y reducciones que legalmente se dispongan en materia de precios públicos y demás derechos”.

Por lo que se refiere a la Comunidad de Madrid, en el ámbito de las referidas exenciones y reducciones en materia de precios públicos universitarios, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el Decreto 83/2016, de 9 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen los precios públicos por estudios universitarios conducentes a títulos oficiales y servicios de naturaleza académica en las universidades públicas de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 19, de conformidad con lo establecido en el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de becas y ayudas al estudio personalizadas, dispone que *“los alumnos que reciban beca con cargo a los Presupuestos Generales del Estado no estarán obligados a pagar el precio por estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional”*.

De igual modo, el artículo 20.1 del referido Decreto 83/2016, establece que *“los alumnos miembros de familia numerosa se beneficiarán de las exenciones y reducciones previstas en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, modificada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de Modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia”*.

En el caso de las becas de matrícula, el artículo 7.1 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, respecto a la financiación del 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, prevé que se realice de forma conjunta por Estado y las comunidades autónomas, de acuerdo con 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”.

Por otro lado, el 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, recoge en su disposición adicional tercera una compensación a las universidades por la exención de matrícula, de modo que durante el curso 2013/2014, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte aportaría 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. En cuanto a las comunidades autónomas, la referida disposición adicional establece que 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.

2.- En base a la normativa anteriormente citada, el 26 de septiembre de 2016 la Universidad Carlos III de Madrid, interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en reclamación de 917.250,90 euros en concepto de compensación por las cantidades dejadas de percibir por aplicación a los estudiantes de los beneficios de familia numerosa de categoría general, correspondiente al curso académico 2014/2015, frente a la resolución desestimatoria de la Comunidad de Madrid de 1 de julio de 2016.

El mencionado recurso dio lugar al procedimiento ordinario 685/2016, que culminó por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 15 de febrero de 2019, en la que, con cita de otra sentencia anterior del mismo tribunal de 13 de junio de 2017, estimatoria del recurso interpuesto por la misma universidad sobre idéntica reclamación pero referida al curso 2013-2014, declaró el derecho que ostentaba la Universidad Carlos III de Madrid a la percepción de la cantidad reclamada por importes no satisfechos en relación a los alumnos becarios por familia numerosa para el curso 2014/2015, debiendo liquidarse intereses legales desde la fecha de formulación del recurso hasta la total ejecución de la sentencia.

La sentencia, tras la exposición de diversa normativa, de la que nos hemos hecho eco anteriormente, y pronunciamientos anteriores, analiza la prueba practicada para entender que ha quedado acreditado tanto los precios públicos no satisfechos a la universidad por los alumnos beneficiarios de la bonificación por familia numerosa de categoría general en el curso 2013/2014 como la cantidad compensada por el Ministerio de Educación, quedando pendiente de compensar la cantidad restante por la Comunidad de Madrid.

Interpuesto recurso de casación por la Comunidad de Madrid contra la referida sentencia fue inadmitido a trámite por Providencia de 9 de marzo de 2020 del Tribunal Supremo, por incumplimiento de lo establecido en el artículo 89.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) y, en particular, el apartado d) de dicho artículo, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 90.4.b) del mismo texto legal.

3.- Paralelamente a lo anterior, en el Tribunal Superior de Justicia de Madrid se sigue el procedimiento ordinario 79/2019, en virtud del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Universidad Carlos III de Madrid, reclamando las compensaciones no satisfechas por la Comunidad de Madrid, por aplicación a los estudiantes de los beneficios de familia numerosa de categoría general, correspondiente al curso académico 2015/2016, 2016/2017 y 2017/2018, así como la compensación de precios públicos no satisfechos a la Universidad Carlos III de Madrid por los alumnos becarios en el curso 2017/2018, por aplicación a los mismos de la exención legalmente prevista, incrementado por la cantidad pendiente en concepto de ajustes de los estudiantes y los importes dejados de percibir del curso 2016/2017 e incidencias del curso 2017/2018.

Asimismo, la Universidad Carlos III interpuso recurso contencioso-administrativo el día 16 de octubre de 2019, reclamando la cantidad adeudada por la Comunidad de Madrid por la no compensación de la parte correspondiente al importe de los precios públicos no satisfechos a la universidad por los alumnos becarios en el curso 2016/2017, y la cantidad pendiente de abono por atrasos del curso 2015/2016, por la aplicación a los mismos de la exención legalmente prevista, por importe de 1.335.549,54 euros, más los intereses legales correspondientes. Dicho recurso dio lugar al procedimiento ordinario 1275/2019, seguido ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que se encuentra pendiente de sentencia.

4.- De igual modo, en el ámbito administrativo, la Universidad Carlos III, de Madrid, ha interpuesto cuatro reclamaciones con el siguiente contenido:

- Reclamación de 1 de julio de 2019, por importe de 1.032.663,46 euros, en relación a la compensación por las cantidades dejadas de percibir por esa universidad por estudiantes beneficiarios de beca MEC correspondientes al curso académico 2018/2019 e incidencias del curso 2017/2018. La referida cantidad fue posteriormente rectificada mediante escrito de la universidad remitido el 9 de marzo de 2020, por el que se comunicó el descuento de la cuantía correspondiente a dos renunciaciones de estudiantes, por un total de 830,40 euros, por lo que la cantidad reclamada a la Comunidad de Madrid asciende a 1.031.833,06 euros.

- Reclamación de 16 de octubre de 2019, por importe de 660.028,37 euros, por las cantidades dejadas de percibir por la universidad, relativas a la compensación por los estudiantes beneficiarios de familia numerosa del 50% en la matrícula del curso 2018-2019.

-Reclamación de 23 de julio de 2020, por importe de 10.607.941,86 euros, correspondientes a la compensación por las cantidades dejadas de percibir por las becas de matrícula correspondientes al curso académico 2018-2019 y otras exenciones de cursos anteriores. Se indica que la cuantía reclamada es la suma de 1.691.861,43 euros

-Reclamación de 8 de octubre de 2020, por importe de 5.993.495,40 euros, correspondientes a la compensación correspondiente a los importes dejados de percibir por aplicación en las tasas académicas de los descuentos contemplados en la normativa en los cursos académicos 2018-2019 y 2019-20.

5.- En relación con la reclamación de la Universidad Carlos III de 1 de julio de 2019 anteriormente citada, la Dirección General de Universidades

y Enseñanzas Artísticas Superiores, contestó mediante escrito de 21 de octubre de 2019, en el que se recoge lo siguiente: *“...es voluntad de esta Administración llegar a un acuerdo con las universidades para que la financiación incluya todos los conceptos relacionados con los precios públicos (compensación de las becas del Ministerio, exenciones y bonificaciones) de manera que se incremente paulatinamente la transferencia nominativa para gastos corrientes de las universidades, como se viene haciendo con la compensación por la reducción de los precios públicos por estudios universitarios oficiales que la Comunidad de Madrid ha venido aprobando anualmente mediante Decreto. Entendemos que estemos o no de acuerdo con los conceptos y cuantías reclamadas, este tema debe resolverse mediante negociación y no mediante recurso”*.

6.- El 23 de septiembre de 2020 la Secretaria General Técnica de la Consejería de Ciencia, Universidades e Innovación remite solicitud de informe a los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en la que, plantea diversas cuestiones en relación con la posibilidad de llevar a cabo un acuerdo transaccional con las universidades públicas madrileñas, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley 28/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa. El Servicio Jurídico en la Consejería de Educación y Cultura emitió informe el 27 de septiembre de 2020 en contestación a las cuestiones formuladas.

CUARTO.- El expediente que acompaña la solicitud de dictamen a este órgano consultivo consta de la siguiente documentación:

- Proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se autoriza la suscripción de un acuerdo extrajudicial con la Universidad Carlos III de Madrid, sobre el pago de los importes reclamados ante la jurisdicción contencioso-administrativa y en vía administrativa en concepto de compensación por las cantidades dejadas de percibir por aplicación a los estudiantes de las becas de matrícula y de las bonificaciones y exenciones

en el pago de los precios públicos universitarios y se autoriza al consejero de Ciencia, Universidades e Innovación para su firma.

- Proyecto de acuerdo entre la Comunidad de Madrid, a través de la Consejería de Ciencia, Universidades e Innovación, y la Universidad Carlos III, de Madrid, relativo al pago de la compensación por las cantidades dejadas de percibir por aplicación a los estudiantes de las becas ministeriales de matrícula y de las bonificaciones y exenciones en el pago de los precios públicos universitarios.

- Escrito firmado el 24 de noviembre de 2020 por el rector de la Universidad Carlos III de Madrid por el que manifiesta su conformidad con el acuerdo entre la Comunidad de Madrid, a través de la Consejería de Ciencia, Universidades, e Innovación, y la citada universidad, relativo al pago de la compensación por las cantidades dejadas de percibir por aplicación a los estudiantes de las becas ministeriales de matrícula, y de las bonificaciones y exenciones de los precios públicos universitarios, por una cantidad que asciende a 18.410.671,27 euros.

- Memoria justificativa del acuerdo firmada el 26 de noviembre de 2020 por la directora general de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores.

- Memoria explicativa del cálculo de los intereses firmada el 19 de noviembre de 2020 por la directora general de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores.

- Informe de 27 de septiembre de 2020 del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación y Cultura.

- Informe favorable del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación y Juventud en relación con el proyecto de acuerdo, emitido el 3 de noviembre de 2020.

- Memoria firmada el 4 de noviembre de 2020 por la directora general de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores en relación con las observaciones al proyecto de acuerdo formuladas en el informe de 3 de noviembre de 2020 del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación y Juventud.

- Informe de 19 de noviembre de 2020 de la Dirección General de Presupuestos en relación con los proyectos de acuerdo con la Universidad de Alcalá, la Universidad Autónoma de Madrid, la Universidad Carlos III de Madrid, la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad Politécnica de Madrid y la Universidad Rey Juan Carlos, emitido al amparo de lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019, prorrogado por la disposición adicional única del Decreto 315/2019, de 27 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid de 2019 para el año 2020.

- Autorización de la forma de pago recogida en los proyectos de acuerdo, suscrita el 20 de noviembre de 2020 por el director general de Política Financiera y Tesorería.

- Informe favorable de 24 de noviembre de 2020 de la Intervención General de la Comunidad de Madrid en relación con el proyecto de decreto por el que se autoriza al Consejero de Ciencia, Universidades e Innovación a acordar con la Universidad Carlos III de Madrid, el pago de los importes reclamados ante la jurisdicción contencioso-administrativa y en vía administrativa en concepto de compensación por las cantidades dejadas de percibir por aplicación a los estudiantes de las becas de matrícula y de las bonificaciones y exenciones en el pago de los precios públicos universitarios, y el proyecto de acuerdo a suscribir

- Testimonio de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 15 de febrero de 2019 y Providencia del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 2020, acordando la inadmisión a trámite del recurso de casación formulado por la Comunidad de Madrid en relación con la citada sentencia.

- Diligencia de ordenación, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 4 de septiembre de 2019, en relación con la demanda interpuesta por la Universidad Carlos III de Madrid, en relación con el procedimiento ordinario 79/2019.

- Requerimiento del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 21 de octubre de 2019, emplazando a la Comunidad de Madrid en relación con la demanda presentada por la Universidad Carlos III de Madrid, en el procedimiento ordinario 1275/2019 y texto de la demanda.

- Reclamaciones administrativas, de 1 de julio de 2019, de 16 de octubre de 2019, de 23 de julio de 2020 y de 1 de octubre de 2020.

- Documentación remitida el 9 de marzo de 2020 por la Universidad Carlos III de Madrid, en relación al muestreo de becarios y de rectificación de ciertas cantidades reclamadas.

- Certificado de 26 de noviembre de 2020 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Ciencia, Universidades e Innovación, sobre la concordancia de la documentación remitida con los originales que obran en los archivos de dicha Secretaría.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

ÚNICA.- Se remite el expediente a esta Comisión Jurídica Asesora en aplicación del artículo 5.3.e) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en: (...) e) Transacciones judiciales o extrajudiciales sobre los derechos de contenido económico de la Comunidad de Madrid así como el sometimiento a arbitraje de las cuestiones que se susciten sobre los mismos”*.

Como ya dijimos, la solicitud se plantea en relación con el acuerdo que se pretende firmar entre la Comunidad de Madrid, a través del consejero de Ciencia, Universidades e Innovación, y la Universidad Carlos III de Madrid, para la transacción extrajudicial sobre el pago por la Comunidad de Madrid a dicha universidad de la compensación por las cantidades dejadas de percibir por aplicación a los estudiantes de las becas ministeriales de matrícula y de las bonificaciones y exenciones en el pago de los precios públicos universitarios.

Así, la primera cuestión a analizar es si el acuerdo sometido a nuestra consideración supone una *“transacción extrajudicial sobre los derechos de contenido económico de la Comunidad de Madrid”* que haga preceptivo el dictamen de la Comisión jurídica Asesora, teniendo en cuenta además que en el propio oficio de remisión firmado por el consejero de Ciencia, Universidades e Innovación, se señala que se solicita el dictamen, al amparo de lo manifestado en el informe de 3 noviembre de 2020 del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación y Juventud, aunque *“el acuerdo transaccional a celebrar con la Universidad Carlos III de Madrid no afecta a bienes y derechos de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, sino a obligaciones”*.

Como es sabido, la intervención de esta Comisión jurídica Asesora en esta materia, deriva de una competencia establecida en la legislación estatal que atribuye al Consejo de Estado su participación en estos procedimientos como *“un supuesto claro y típico de tutela administrativa”* (Dictamen del Consejo de Estado de 26 de enero de 1978), justificada por la defensa de los intereses públicos que pueden verse comprometidos, pues *“a él se confía una experta valoración de las causas que genera la inseguridad jurídica desde el punto de vista de la entidad pública afectada y de la justeza, al menos en términos generales, del intercambio, a fin de que los intereses públicos queden debidamente salvaguardados”*.

En este sentido, el Consejo de Estado ha señalado que *“la caracterización del contrato de transacción como acto de disposición motivó que en el Código Civil se estableciera una previsión específica para las entidades públicas. En concreto, su artículo 1812 señala que: <<las Corporaciones que tengan personalidad jurídica sólo podrán transigir en la forma y con los requisitos que necesiten para enajenar sus bienes>>. Por lo que afecta al Estado y demás entes públicos, la legislación española ha sido pródiga en afirmar la excepcionalidad del procedimiento transaccional y en exigir las más acabadas solemnidades para su resolución, desde que se promulgara el Real Decreto de 24 de octubre de 1849”*.

En su Dictamen de 11 de abril de 2019, el Consejo de Estado recopila los precedentes legislativos de su intervención en esta materia, señalando lo siguiente:

“La vieja Ley de Administración y Contabilidad de 1911, en su artículo 6, autorizaba al Estado a realizar transacciones respecto de los derechos de la Hacienda, siempre que fuera mediante Real Decreto y previo dictamen del Consejo de Estado en Pleno. Este precepto se ha venido repitiendo en los textos legales posteriores: Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, Ley de Régimen Jurídico de la

Administración del Estado de 26 de julio de 1957, Ley de Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964, etc., preceptos, todos ellos, que no atienden al contenido de la transacción -regulado por el Código Civil- sino tan solo a los requisitos que son exigidos para que sea válidamente celebrada" (dictamen del Consejo de Estado número 46.031, de 1 de marzo de 1984).

En la legislación vigente, el requisito de la aprobación por real decreto del Consejo de Ministros, previo el dictamen del Consejo de Estado en Pleno, se contiene en el ya citado artículo 21.8 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, en el artículo 7 ("límites a que están sujetos los derechos de la Hacienda Pública estatal"), apartado 3, de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y en el artículo 31 ("transacción y sometimiento a arbitraje") de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Dicho artículo 31 prevé que "no se podrá transigir judicial ni extrajudicialmente sobre los bienes y derechos del Patrimonio del Estado, ni someter a arbitraje las contiendas que se susciten sobre los mismos, sino mediante real decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del de Hacienda, previo dictamen del Consejo de Estado en pleno".

Por lo que se refiere a la Comunidad de Madrid, la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 9/1990), se refiere a la intervención del Consejo de Gobierno en las transacciones de la Comunidad de Madrid. Esta Ley define la Hacienda como el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde a la Comunidad de Madrid, sus Organismos autónomos, Empresas públicas y demás Entes Públicos (artículo 2). Distingue, además, dicha Ley entre derechos económicos de la Hacienda Pública (artículo 23) y patrimonio de la Comunidad de Madrid. Integran la primera categoría los rendimientos de sus propios tributos, los recargos que establezca la Comunidad de Madrid sobre los impuestos

estatales, las asignaciones complementarias que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado en favor de la Comunidad de Madrid, las participaciones en los impuestos estatales no cedidos, los rendimientos de los impuestos cedidos por el Estado, las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y de otros fondos destinados a favorecer el desarrollo regional, los rendimientos derivados del patrimonio de la Comunidad y los ingresos de Derecho Privado, herencias, legados y donaciones, los ingresos derivados de la imposición de multas y sanciones, en el ámbito de sus competencias, el producto de las operaciones de crédito y cuantos otros recursos se le atribuyan de acuerdo con las leyes. Forman el segundo, el patrimonio de la Comunidad de Madrid, todos los bienes y derechos que le pertenezcan por cualquier título de adquisición (artículo 2 de la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid).

Pues bien, respecto de unos y otros, se prevé la intervención del Consejo de Gobierno en caso de transacción. En concreto, para los derechos de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, el artículo 35 de la Ley 9/1990, previene que *“no se podrá transigir judicial ni extrajudicialmente sobre los derechos de la Hacienda de la Comunidad, ni someter a arbitraje las contiendas que se susciten respecto de los mismos, sino mediante Decreto acordado en Consejo de Gobierno”*. La razón de ser de dicha intervención, así como la de esta Comisión Jurídica Asesora por mor de lo establecido en el citado artículo 5.3 e) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, viene dada por la indisponibilidad que caracteriza a los derechos económicos de la Hacienda Pública, de ahí que la transacción o el arbitraje sobre los mismos, en cuanto actos de disposición, solo pueda realizarse bajo el estricto cumplimiento de las formalidades mencionadas, esto es, decreto del Consejo de Gobierno y dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, como garantía de control y tutela del interés general. Precisamente el que los bienes y derechos de la Administración estén llamados a satisfacer los intereses generales (art. 103.1 de la Constitución

Española), exige adoptar las garantías precisas para asegurar su buen uso y gestión, así como para salvaguardar el respeto a los principios constitucionales en materia de gasto público.

Expuesto en líneas generales el régimen de intervención de esta Comisión Jurídica Asesora, debemos analizar si en el caso sometido a dictamen, la Comunidad de Madrid está realizando un acto de disposición sobre derechos de contenido económico, que precise la tutela de este órgano consultivo, pues como hemos señalado, dicho acto de disposición se configura como el presupuesto de intervención de este órgano consultivo.

A la hora de examinar la preceptividad del dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora debemos atender al contenido del acuerdo que se pretende suscribir y a la naturaleza de los compromisos que asume la Comunidad de Madrid en virtud de dicho acuerdo.

Como expusimos en los antecedentes de hecho de este dictamen, en virtud del acuerdo, la Comunidad de Madrid se compromete a abonar a la Universidad Carlos III en el ejercicio 2020 una cantidad total por importe de 1.034.613,90 euros para satisfacer el principal y los intereses devengados de los importes adeudados en concepto de compensación, respecto de las cantidades reclamadas en el procedimiento judicial contencioso-administrativo en el que ha recaído la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 15 de febrero de 2019, que le condena a dicho pago.

Respecto de las cantidades reclamadas en los dos procedimientos judiciales contencioso-administrativos en los que no existe sentencia, la Comunidad de Madrid abonará en el ejercicio 2020 únicamente el principal de las cantidades adeudadas, por un importe total de 4.671.913,88 euros, ya que, en virtud del acuerdo, la Universidad Carlos III renuncia al pago del importe de los intereses de demora devengados.

Respecto de las cantidades reclamadas en vía administrativa, la Universidad Carlos III también renuncia al pago del importe de los intereses, de tal manera que la Comunidad de Madrid se compromete a abonar en el ejercicio 2020 únicamente el principal de las cantidades adeudadas, por un importe total de 12.704.143,49 euros.

Con relación a las cantidades reconocidas en procedimientos judiciales contencioso-administrativos en los que existe sentencia judicial, es necesario tener en cuenta que, como se recoge en el propio decreto de autorización del acuerdo transaccional su inclusión *“no tiene un carácter transaccional, puesto que no existe controversia, ni duda alguna en cuanto a su importe y a la obligatoriedad de su pago”*, tratándose exclusivamente de un supuesto de ejecución de sentencia en los términos que señala el artículo 106.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), a cuyo tenor *“1. Cuando la Administración fuere condenada al pago de cantidad líquida, el órgano encargado de su cumplimiento acordará el pago con cargo al crédito correspondiente de su presupuesto que tendrá siempre la consideración de ampliable”*.

Por lo que se refiere a la segunda de las partidas, las cantidades reclamadas en vía judicial y pendientes de sentencia, sí pueden ser susceptibles de transacción judicial (ex. artículo 77 de la LJCA) o, como sucede en el presente caso, extrajudicial. Así, el acuerdo alcanzado entre la universidad y la Comunidad de Madrid conllevará el desistimiento de la primera en los recursos contencioso-administrativos interpuestos y que están pendientes de resolución.

Finalmente, respecto de las cantidades reclamadas en vía administrativa mediante requerimiento por parte de la Universidad Carlos III de Madrid, el acuerdo remitido para su satisfacción se trataría más bien

de un supuesto de terminación convencional del procedimiento administrativo en los términos del artículo 86 LPAC cuando prescribe que:

“1. Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin”.

Ahora bien, sin necesidad de analizar la naturaleza del acuerdo, de los términos del mismo se colige sin dificultad que la Comunidad de Madrid no está realizando ningún acto de disposición sobre sus derechos de contenido económico, en los términos que estos se definen en nuestra legislación conforme anteriormente expusimos, sino que en todos los casos se está dando cumplimiento a una obligación legal, que en virtud del acuerdo se ha de cumplir de una manera muy beneficiosa para la Comunidad de Madrid, al no tener que abonar los intereses legales en virtud de la renuncia que realiza la otra parte del acuerdo. La propia memoria justificativa del acuerdo se expresa en términos que no permiten albergar dudas sobre la obligación de pago que recae sobre la Comunidad de Madrid, así tras citar la legislación aplicable, señala que:

“La Comunidad de Madrid, como se ha expuesto anteriormente, está obligada a compensar a las Universidades Públicas por la aplicación a los estudiantes de las becas ministeriales de matrícula y de las bonificaciones y exenciones en el pago de los precios públicos universitarios.

Ambas cantidades adeudadas se integran en el denominado "tramo autonómico" de las exenciones y las bonificaciones, que está constituido por la diferencia existente entre la compensación efectuada por la Administración General del Estado y el importe real y efectivo de los precios públicos universitarios, fijados por las distintas comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias.

En el caso de las becas de matrícula, los Presupuestos Generales del Estado cubren la parte de la matrícula correspondiente al límite inferior de la horquilla de precios aplicable (coste mínimo obligatorio de los estudios). En el caso de que las comunidades autónomas decidan implantar unos precios públicos cuyo importe esté por encima del mínimo, deben asumir el pago de la diferencia entre el precio público mínimo obligatorio y el importe del precio público final de los estudios oficiales de los alumnos becarios.

En el caso de las bonificaciones y exenciones en el pago de los precios públicos universitarios, si bien este tipo de bonificaciones tienen su origen en normas estatales, en la medida en que su gestión está transferida a las comunidades autónomas, éstas deben asumir el pago de la compensación a las universidades públicas del importe de precios públicos que abonan los estudiantes por esta causa.

La obligación de pago de ambos tipos de compensación ha sido declarada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en diversos procedimientos”.

En efecto, son múltiples los pronunciamientos judiciales que han reconocido la obligación que pesa sobre la Comunidad de Madrid, no solo la ya citada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 15 de febrero de 2019 (recurso 685/2016) cuyo efectivo cumplimiento se incluye en el acuerdo sometido a nuestro dictamen, sino también otros fallos judiciales que la propia sentencia cita. Entre dichos

pronunciamientos se incluye uno del propio Tribunal Superior de Justicia de Madrid, así la Sentencia de 13 de junio de 2017 (recurso 37/2016), en relación con el recurso interpuesto por la misma universidad sobre idéntica reclamación, aunque referida al curso escolar 2013-2014, en la que también se recoge la obligación de pago que pesa sobre la Comunidad de Madrid. Tratándose del pago de la compensación por becas de familia numerosa, se mencionan las Sentencias de la Audiencia Nacional de 17 de diciembre de 2015 y 28 de septiembre de 2016, también estimatorias de las pretensiones de las universidades públicas.

Además, son múltiples las sentencias que sobre esta materia se han dictado en relación con otras universidades públicas madrileñas, reconociendo la obligación de pago que recae sobre la Comunidad de Madrid. Cabe citar la reciente Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 29 de mayo de 2020 (recurso 993/2019), en virtud del recurso planteado por la Universidad Complutense de Madrid en reclamación de la compensación que la Comunidad está obligada a abonar por la financiación del importe del precio de matrícula de los alumnos becados en concepto de familia numerosa de categoría general, en relación al curso académico 2017-2018. En la citada sentencia se recogen otros numerosos pronunciamientos judiciales del mismo tribunal, en relación a las mismas partes contendientes, si bien referenciados a distintos cursos, en concreto para el año 2012/2013, (Recurso 404/2014) Sentencia de 4 de febrero de 2016; Sentencia de 20 de junio de 2017 (recurso 857/2015), referida a las compensaciones de los ejercicios 2013/2014 y 2014/2015; Sentencia de 15 de marzo de 2018 (recurso 763/2016), sobre compensación de los precios de matrícula del curso académico 2015/2016 y la Sentencia de 12 de marzo de 2020 (recurso 483/2018) referida a los precios de matrícula del curso 2011/2012. Igualmente, cita otras sentencias por idénticos temas planteados por distintas universidades, en relación a las compensaciones de cantidades de las becas, en las que ha dictado sentencias estimatorias de las pretensiones instadas, señalando entre otras y por todas: Sentencia de 16 de julio de 2015 (recurso

1127/2013) referida a la Universidad Carlos III de Madrid; Sentencia de 4 de febrero de 2016 (recurso 404/2014) en relación con la reclamación planteada por la Universidad de Alcalá de Henares; Sentencia de 23 de julio de 2015 (recurso 1014/2014), en relación con la Universidad Complutense de Madrid y la ya citada Sentencia de 13 de junio de 2017 (recurso 37/2016), respecto a la Universidad Carlos III de Madrid.

En virtud de todos los pronunciamientos judiciales citados, estimatorios de las pretensiones de las universidades públicas madrileñas, la referida Sentencia de 29 de mayo de 2020 es contundente al señalar que queda clara la obligación de la Comunidad de Madrid *“de financiar íntegramente, con cargo a sus presupuestos, la diferencia entre el precio público de matrícula que se fijen, y el límite mínimo que corresponda a cada enseñanza, financiado por el Estado”* y estima la pretensión de la universidad pública madrileña de reclamación de cantidad por la deuda derivada de la falta de financiación del tramo autonómico de las bonificaciones del precio de matrícula de los alumnos miembros de las familias numerosas de carácter general en el importe no asumido por el entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en virtud de lo establecido por el art. 7.1.b) del Real Decreto Ley 14/2012 de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo y la disposición adicional tercera del Real Decreto 726/2017, de 21 de julio, 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 2017-2018, condenado a la Comunidad de Madrid al pago de 3.142.394, 64 euros, con los intereses legales.

En definitiva, versando el acuerdo sometido a dictamen sobre una obligación impuesta legalmente, cuyo cumplimiento por la Comunidad de Madrid es una exigencia del principio de legalidad que rige la actuación de la Administración (artículos 9.1 y 3 y 103.1 de la Constitución Española), y no tratarse de un acto de disposición sobre derechos de contenido

económico, que precise de la tutela y salvaguarda de este órgano consultivo, no procede la emisión del dictamen solicitado, al no encontrarnos en el supuesto previsto en el artículo 5.3 e) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre.

Por todo lo expuesto la Comisión Jurídica Asesora adopta el siguiente

ACUERDO

Procede la devolución del presente expediente al no resultar preceptivo el dictamen de este órgano consultivo.

Madrid, a 15 de diciembre de 2020

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Acuerdo nº 11/20

Excmo. Sr. Consejero de Ciencia, Universidades e Innovación

Paseo de Recoletos, nº 14 – 28001 Madrid