

Acuerdo nº: **16/20**  
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, en su sesión de 15 de diciembre de 2020, aprobado por unanimidad, 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 una propuesta de transacción extrajudicial sobre el pago a la Universidad Autónoma de Madrid de la compensación de las cantidades dejadas de percibir por la indicada 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.

### **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 la preceptiva consulta, con carácter de urgencia.

Correspondió la solicitud de consulta del presente expediente a la letrada vocal Dña. Carmen Cabaña Poveda, 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.

El escrito de solicitud de dictamen preceptivo está acompañado de documentación aportada telemáticamente.

**SEGUNDO.-** La consulta se suscita en relación con un acuerdo relativo a la materialización del pago a la Universidad Autónoma de Madrid, de las cantidades dejadas de percibir por ésta, a resultas de la aplicación a los estudiantes de las becas ministeriales de matrícula, así como de las bonificaciones y exenciones en el pago de los precios públicos universitarios, correspondientes a los cursos académicos 2017-2018, 2018-2019 y 2019-2020.

El expediente remitido consta de los siguientes documentos, precedidos del correspondiente índice:

Documento nº 1. Proyecto de decreto por el que se autoriza al Consejero de Ciencia, Universidades e Innovación a acordar con la Universidad Autónoma de Madrid el pago de los importes reclamados.

Documento nº 2. Propuesta de acuerdo transaccional.

Documento nº 3. Escrito de aceptación del acuerdo transaccional por la Universidad Autónoma de Madrid.

Documento nº 4. Memoria justificativa del acuerdo transaccional.

Documento nº 5. Memoria justificativa del cálculo de intereses.

Documento nº 6. Informe del Servicio Jurídico 638/2020, de 27 de septiembre de 2020 relativo a la consulta formulada sobre la posibilidad

de realizar un acuerdo transaccional con las universidades públicas madrileñas para proceder al abono de las cantidades adeudadas en concepto de compensación.

Documento nº 7. Informe del Servicio Jurídico 896/2020, de 2 de noviembre de 2020 relativo al proyecto de acuerdo transaccional con la Universidad Autónoma de Madrid.

Documento nº 8. Memoria relativa a la no aceptación de las consideraciones formuladas por el Servicio Jurídico.

Documento nº 9. Informe de la Dirección General de Presupuestos.

Documento nº 10. Autorización de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería del plan de disposición de fondos individualizado.

Documento nº 11. Informe de la Intervención General de la Comunidad de Madrid relativo al acuerdo transaccional con la Universidad Autónoma de Madrid.

Documento nº 12. Sentencia P.O.805/2018-O01.

Documento nº 13. Demanda P.O.1409/2019 C-01.

Documento nº 14. Requerimiento de cantidad 13/10/2020.

**TERCERO.-** Del análisis de todos ellos, se extraen los siguientes datos de interés para emitir nuestro dictamen:

- El artículo 45 de la Ley Orgánica de Universidades recoge, con relación a la gestión administrativa, la colaboración de las Universidades con el fin de facilitar la gestión descentralizada de las becas y el artículo 81.3 del mismo texto legal exige respecto a la financiación de las

mismas, que el presupuesto de la universidad contenga en su estado de ingresos la consignación relativa a las compensaciones correspondientes a los importes derivados de las exenciones y reducciones que legalmente se dispongan en materia de precios públicos y demás derechos.

El artículo 7 del Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo determina que:

*“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”.*

Asimismo, el Real Decreto 726/2017, de 21 de julio, por el que se establece los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio, para el curso 2017-2018 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, en su artículo 4, indica que:

*“La compensación a las Universidades de las cuantías de la beca de matrícula a que se refieren los párrafos anteriores se efectuará conforme a lo previsto en la disposición adicional tercera”.*

La citada disposición adicional tercera, cuyo título es “Compensación a las universidades por la exención de matrícula” es del siguiente tenor:

*“1. Durante el curso 2017/2018, 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 12 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 becado hasta un máximo de 2.100 €.*

*4. Sobre las bases de cálculo fijadas en los párrafos anteriores se cuantificará la compensación de la bonificación del 50% de las matrículas correspondientes 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 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 2017/2018, 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”.*

Del mismo modo el Real Decreto 951/2016, de 27 de julio, por el que se establece los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio, para el curso 2018-2018 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, se expresa en términos idénticos al precitado Real Decreto 726/2017, de 21 de julio.

Finalmente, el 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, en su artículo 19 establece que:

*1. De conformidad con 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, no vendrán obligados a pagar el precio por estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional los alumnos que reciban beca con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.*

*2. 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...”.*

- En la fecha en que se efectúa la consulta, no se ha materializado pago alguno por parte de la Comunidad de Madrid a la Universidad Autónoma de Madrid, para cubrir la compensación por las cantidades dejadas de percibir por la indicada universidad, a resultas de la aplicación a los estudiantes de las correspondientes becas ministeriales de matrícula, y/o de las bonificaciones y exenciones en el pago de los precios públicos universitarios, correspondientes a los cursos académicos 2017-2018, 2018-2019 y 2019-2020.

- Se han producido diferentes reclamaciones planteadas por la Universidad Autónoma de Madrid con motivo del impago por la Comunidad de Madrid de las cuantías adeudadas por esos conceptos, sustanciadas tanto en vía administrativa, como mediante recursos contencioso administrativos.

- Las cantidades correspondientes al curso académico 2017-2018, fueron primero desestimadas en vía administrativa y, más tarde, recurridas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa por la Universidad Autónoma.

Se tramitó el procedimiento judicial ante la Sección Octava del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el P.O. 805/2018. Según resulta del Decreto del letrado de la Administración de Justicia, de fecha de 9 de octubre de 2020 incorporado al expediente, con fecha 15 de julio de 2020, se dictó sentencia estimatoria que ha devenido firme por consentida, al no haberse interpuesto recurso de casación en tiempo y forma. La Sentencia condena a la Comunidad de Madrid al pago del principal reclamado -6.230.686,51 euros-, más los intereses

correspondientes, contados desde la fecha del correspondiente requerimiento de pago, hasta su fecha.

Según consta en la memoria justificativa incorporada al expediente, los intereses calculados conforme a lo indicado, ascienden a la cantidad de 316.209,09 euros. Ninguna de estas cantidades ha sido abonadas, por el momento.

La sentencia referenciada, tras analizar el marco normativo aplicable a lo reclamado, señala que ya existen otros pronunciamientos jurisdiccionales sustancialmente iguales, porque se pronuncian sobre reclamaciones de otras universidades públicas por los mismos conceptos y analizan los mismos argumentos jurídicos. Así, indica en su Fundamento Jurídico cuarto: *“...habremos ahora de recordar que esta misma Sala y Sección ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre recursos con idéntico objeto y argumentos impugnatorios, interpuestos por distintas Universidades públicas madrileñas. Pueden citarse, a modo de ejemplo, las Sentencias de 22 de noviembre de 2018 (P.O. 611/2017), 15 de febrero de 2019 (P.O. 765/2017 y 465/2018, acumulados) y 22 de mayo de 2020 (P.O. 504/2019) así como en las demás que en ellas, a su vez, se citan”*.

En referencia al fondo de la controversia, la sentencia considera que ya se ha pronunciado con suficiente profundidad en esos otros supuestos anteriores y, por tanto simplemente se remite a su argumentario: *“... Dijimos en la primera mencionada que de la normativa expuesta en el Fundamento anterior se deriva con claridad la obligación de la Administración Autonómica madrileña 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”*.



La sentencia también recalca que algunas de esas sentencias han sido confirmadas por el Tribunal Supremo en casación, diciendo: “...Pero ya en directa relación con el objeto de este proceso, como se decía, el Tribunal Supremo también se ha pronunciado reiteradamente en sentido contrario a los argumentos vertidos en el escrito de contestación a la demanda, confirmando así las Sentencias de esta Sala y Sección recurridas en casación. Baste, a modo de ejemplo, con recordar lo razonado por el Alto Tribunal en la más reciente de esas Sentencias, la STS de 16 de mayo de 2019 (Rec. Cas. 1159/2016)”.

Y también, recogiendo lo resuelto otras veces en casación, la sentencia reproduce: “Por lo demás, esta Sala ha tenido la ocasión de pronunciarse ya sobre la cuestión de fondo que subyace al proceso y ha concluido que, efectivamente, no sólo las Universidades no deben soportar el coste de la parte de los precios públicos no abonados por los beneficiarios de las becas, bonificaciones y exenciones, sino también que es la Comunidad de Madrid, competente en materia de desarrollo, ejecución y control del sistema general de becas y ayudas al estudio, según el artículo 45.2 de la Ley Orgánica 6/2001, la que debe compensarles sin perjuicio de sus relaciones con el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en el marco de las relaciones de coordinación y cooperación a que se refiere ese precepto.

Así se ha dicho en las sentencias dictadas en los recursos de casación n.º 2078/2015, n.º 2428/2015, n.º 3200/2015 y n.º 1703/2016, interpuestos por la Comunidad Autónoma de Madrid en los que se ha rechazado su pretensión de verse eximida de la obligación de compensar a las Universidades públicas madrileñas, precisamente por entender esta Sala que ese artículo 45 y el artículo 7.1 b) del Real Decreto-Ley 14/2012 impiden acogerla. En fin, la sentencia del Tribunal Constitucional 84/2016 ha desestimado el recurso de

*inconstitucionalidad n.º 301/2013 mientras que su sentencia 26/2016 desestimó la impugnación por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía del artículo 7 en el recurso de inconstitucionalidad n.º 4528/2012".*

*Los razonamientos expuestos sobre la obligación de compensar a las Universidades públicas de Madrid son trasladables en su totalidad al presente recurso de casación formulado por la Comunidad de Madrid en términos sustancialmente similares a los precedentes que antes hemos reseñado. Las razones que hemos transcrito dan respuesta al único motivo de impugnación en el que se aduce la improcedencia de la compensación reconocida en la instancia, cuestión que ya ha sido rechazada por esta Sala, que ha considerado que las universidades no deben soportar el coste de la parte de los precios públicos no abonados por los beneficiarios de las becas, bonificaciones y exenciones, por lo que debemos desestimar el recurso de casación interpuesto por la aludida Comunidad de Madrid".*

- La reclamación de las cantidades debidas por esos mismos conceptos, correspondientes al curso académico 2018-2019, ascienden a la cifra de 6.077.876,93 euros y, habiendo sido previamente desestimadas en vía económico administrativa, han sido reclamadas en vía contenciosa. Según resulta de la Diligencia de Ordenación de 25 de junio de 2020 incorporada, se tramitan en el P.O. 1409/2019, del que también conoce la Sección Octava del TSJ de Madrid. Este procedimiento aún no ha finalizado.

- Con fecha 13 de octubre de 2020, se ha reclamado a la Comunidad de Madrid, en vía administrativa, la cantidad de 6.027.528,88 euros, en concepto de compensación por los precios públicos no satisfechos por los beneficiarios de los servicios académicos

prestados por la Universidad, correspondientes al curso 2019-2020. Se desconoce el estado de la tramitación de este procedimiento administrativo, aunque la documentación remitida manifiesta que aún no ha sido resuelto.

- Según se establece en la memoria justificativa de la propuesta del acuerdo de transacción que se analiza, la Comunidad de Madrid conoce que 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.

- Existe en la actual coyuntura económica autonómica, disponibilidad presupuestaria por parte de la Comunidad de Madrid, para poder afrontar los pagos correspondientes. Consta en el expediente, Resolución del director general de Política Financiera y Tesorería de 20 de noviembre de 2020, por el que se ha autorizado la forma de pago recogida en el proyecto de acuerdo analizado, con el fin de financiar la compensación de las cantidades referenciadas en favor de la Universidad Autónoma- además de las correspondientes a otras universidades públicas madrileñas-, con cargo al programa 322C “Universidades” de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019, aprobados por Ley 9/2018, de 26 de diciembre, prorrogados para el ejercicio 2020, con los criterios establecidos en el 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.

- Remitida a la Universidad Autónoma de Madrid, el 19 de noviembre de 2020, la propuesta de acuerdo de pago por la Comunidad

de Madrid, de las cantidades correspondientes a la compensación de las cantidades dejadas de percibir por la 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, correspondientes a los ejercicios 2017-2018, 2018-2019 y 2019-2020, la representación de la referida Universidad Autónoma de Madrid, ha manifestado su conformidad con la propuesta, a efectos de que se continúe con la correspondiente tramitación del Acuerdo.

- La propuesta aceptada por la universidad, lo es por un importe total de 18.652.301.41 euros, cantidad que incluye el principal y los intereses declarados en la sentencia firme dictada en el P.O. 805/2018, por la Sección Octava del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, además de las cantidades adeudadas por las compensaciones correspondientes a los ejercicios 2018-2019 y 2019-2020, sin consideración de intereses, en ninguno de estos dos casos.

Además, las partes acuerdan que el 50% de la cuantía total que la Comunidad de Madrid abone será destinado por la universidad a lo largo de los años 2021, 2022, 2023 y 2024 a financiar las siguientes líneas de actuación:

- a) Un tercio se destinará a Transformación Digital.
- b) Un tercio se destinará a Transformación Ecológica.
- c) Un tercio se destinará a Infraestructura científico-tecnológica destinada al fortalecimiento y mejora del equipamiento científico-tecnológico, su renovación, gestión y mantenimiento.

Según el proyecto de acuerdo, el 50% restante la universidad lo destinará a lo largo de los años 2021, 2022, 2023 y 2024, a las

actuaciones que estime convenientes en virtud de su autonomía financiera y presupuestaria.

Asimismo, para garantizar la excelencia del profesorado, la Universidad Autónoma de Madrid se comprometerá 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. En las comisiones de selección de las citadas plazas la mayoría de los miembros no podrá tener relación contractual o funcional con la universidad. De ese 25%, que se reserva en base a criterios de excelencia, un 5% corresponderá a plazas de áreas de conocimiento que la Universidad Complutense de Madrid considere estratégicas para impulsar y/o fortalecer programas.

- El Proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, que se remite a esta Comisión como documento 1, tiene por objeto autorizar al consejero de Ciencia, Universidades e Innovación a acordar con la Universidad Autónoma 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, correspondientes a los cursos académicos 2018-2019 y 2019-2020. En consecuencia, el proyecto deja al margen las cantidades ya resueltas por sentencia firme, del curso 2018-2019. Sobre esta *discrepancia* parcial, la parte expositiva de la propuesta de acuerdo con la Universidad Autónoma, argumenta que: *“La inclusión en el acuerdo de las cantidades a compensar reconocidas a través de sentencia judicial 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.*

*El motivo de su inclusión en el acuerdo obedece a razones de economía procesal y a la intención de lograr una óptima gestión de los recursos económicos y de la ejecución de las políticas públicas universitarias”.*

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 Autónoma 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 2 noviembre de 2020 del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación y Juventud, aunque “el acuerdo transaccional a celebrar con la Universidad Autónoma 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 dicho, ese 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 Autónoma en el ejercicio 2020 una cantidad por importe de 6.546.895,60 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 julio de 2020, que le condena a dicho pago.

Respecto de las cantidades reclamadas en el otro procedimiento judicial contencioso-administrativo, en el que no existe sentencia, la Comunidad de Madrid abonará en el ejercicio 2020 únicamente el principal de la cantidad adeudada, por un importe de 6.077.876,93 euros, ya que, en virtud del acuerdo, la Universidad Autónoma renuncia al pago del importe de los intereses de demora devengados.

Respecto de las cantidades reclamadas en vía administrativa, la Universidad Autónoma 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 6.027.528,88 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 susceptible 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 Autónoma, 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.*

*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 17 de julio de 2020 (P.O. 805/2018) cuyo efectivo cumplimiento se incluye en el acuerdo sometido a nuestro dictamen, sino también otros fallos judiciales que la propia sentencia cita. Entre los pronunciamientos anteriores relevantes, citamos otro 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 Universidad Complutense 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. En relación con el pago de la compensación por becas de familia numerosa, deben tenerse en cuenta 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 numerosas 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 la cantidad reclamada por la universidad, 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 al 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 16/20

Excmo. Sr. Consejero de Ciencia, Universidades e Innovación

Paseo de Recoletos, nº 14 – 28001 Madrid