

Id Cendoj: 28079130042010100066
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 4
Nº de Recurso: 1924/2008
Nº de Resolución:
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN
Ponente: ANTONIO MARTI GARCIA
Tipo de Resolución: Sentencia

Resumen:

Orden de la Comunidad de Madrid por la que se establece el procedimiento y requisitos para realizar libramientos correspondientes a transferencias nominativas para gastos de inversión de las Universidades Públicas madrileñas. Necesidad de autorización de la Administración Autónoma para librar fondos relativos a obras nuevas o adquisición de equipos. Vulneración de la autonomía universitaria, en su vertiente económico-financiera.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a dieciséis de Febrero de dos mil diez.

Visto por la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el recurso de casación núm. 1924/2008, interpuesto por el Letrado de la Comunidad de Madrid, en su representación institucional, contra la sentencia de fecha 11 de febrero de 2008, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección 9ª, en el recurso contencioso-administrativo núm. 898/2004, seguido a instancia de la Universidad de Alcalá de Henares contra la Orden 4789/2004, de 28 de octubre, del Consejero de Educación de la Comunidad de Madrid, por la que se establece el procedimiento y requisitos para realizar los libramientos correspondientes a las transferencias nominativas para gastos de inversión de las Universidades Públicas Madrileñas.

Ha actuado como parte recurrida la Universidad de Alcalá de Henares, representada por la Procuradora de los Tribunales Dª. María Rodríguez Puyol.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso contencioso administrativo 898/2004, seguido ante la Sala de dicho orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección 9ª, se dictó sentencia, con fecha 11 de febrero de 2008, cuyo fallo es del siguiente tenor literal: "Que ESTIMANDO parcialmente el presente recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador de los Tribunales Doña María Rodríguez Puyol en nombre y representación de la Universidad de Alcalá de Henares, contra la Orden 4789/2004 de 28 de octubre del Consejero de Educación de la Comunidad de Madrid, por la que se establece el procedimiento y requisitos para realizar los libramientos correspondientes a las transferencias nominativas para gastos de inversión de las Universidades Públicas Madrileñas, DEBEMOS DECLARAR Y DECLARAMOS la nulidad del artículo 2º de la misma y de la referencia que se efectúa en los artículos 3º y 4º "una vez autorizadas las actuaciones por la Dirección general de Universidades e Investigación" y la conformidad a derecho del resto del articulado de la orden. No ha lugar a imponer las costas a ninguna de las partes personadas."

SEGUNDO.- Notificada dicha sentencia a las partes, por el Letrado de la Comunidad de Madrid se preparó recurso de casación y, teniéndose por preparado, se emplazó a las partes para que pudieran hacer uso de su derecho ante esta Sala.

Tanto la Universidad de Alcalá de Henares, representada por la Procuradora de los Tribunales Dª. María Rodríguez Puyol, como la Universidad Politécnica de Madrid, representada por la Procuradora de los Tribunales Dª. Magdalena Cornejo Barranco, se personaron ante el Tribunal Supremo en concepto de partes recurridas.

TERCERO.- La Comunidad de Madrid, por escrito presentado mediante su representación legal el 2 de septiembre de 2008, formaliza recurso de casación e interesa que se estime el único motivo alegado y se case la sentencia recurrida, declarando la conformidad a derecho de la disposición administrativa impugnada.

CUARTO.- Mediante providencia de 3 de diciembre de 2008 se acordó tener por personada a la Universidad de Alcalá de Henares en concepto de parte recurrida, y rechazar la personación en el mismo concepto de la Universidad Politécnica de Madrid, al haber actuado como parte codemandada en la instancia, lo que le impedía defender en casación unos intereses contrarios a los de la parte demandada en la instancia y recurrente en casación.

La representación procesal de la Universidad de Alcalá formalizó, con fecha 30 de marzo de 2009, escrito de oposición al recurso de casación interesando su desestimación con imposición de costas a la parte recurrente.

QUINTO.- Por providencia de 4 de Febrero de 2010, se señaló para votación y fallo el día 9 de Febrero de 2010, en cuya fecha tuvo lugar el referido acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Antonio Marti Garcia, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El Letrado de la Comunidad de Madrid, en nombre y representación de la misma, interpuso el recurso de casación 1924/2008 contra la sentencia estimatoria parcial de fecha 11 de febrero de 2008, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección 9ª, en el recurso núm. 898/2004, interpuesto por la Universidad de Alcalá de Henares contra la Orden 4789/2004, de 28 de octubre, del Consejero de Educación de la Comunidad de Madrid, por la que establece el procedimiento y requisitos para realizar los libramientos correspondientes a las transferencias nominativas para gastos de inversión de las Universidades Públicas Madrileñas. Procede la Sala a declarar la nulidad del artículo 2º de la misma y de la referencia -que se efectúa en los artículos 3º y 4º - "una vez autorizadas las actuaciones por la Dirección General de Universidades e Investigación".

La sentencia recurrida resume en sus fundamentos de derecho segundo y tercero el contenido de la disposición administrativa impugnada:

" SEGUNDO.- La Orden impugnada se inscribe en el marco del Plan Plurianual de Inversiones de las Universidades Públicas de la Comunidad De Madrid (período 1998/2002) aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de mayo de 1998 y del Contrato-Programa Marco de Financiación Global entre la Comunidad de Madrid y las Universidades Públicas para el período 2001/2005. En dicho Marco el Consejo de Gobierno, aprobó en fecha 24 de abril de 2003 el Programa de Actuación en materia de inversiones de las Universidades Públicas para el período 2003/2006.

Previsto en el Programa de Actuación la forma de realizar los libramientos de las cantidades asignadas a las Universidades para el ejercicio 2003 de la Orden impugnada, regula la forma de realizar aquellos para los posteriores ejercicios como también dispone el artículo 48.2 de la Ley 1/2004 de 31 de mayo, de la Comunidad de Madrid, de Presupuestos Generales para el año 2004 al establecer:

"2. Las transferencias de capital de carácter nominativo se adecuarán al procedimiento que se establezca en desarrollo del Programa de Actuación en materia de Inversiones de las Universidades Públicas de Madrid 2003-2006".

TERCERO.- El procedimiento para realizar los libramientos de las cantidades previstas en el Programa de Actuación, se establece en los artículos segundo a quinto de la Orden y contempla dos fases; en la primera regulada en el artículo 2º, se establece en esencia la necesidad de que las actuaciones de obra nueva o adquisición de equipos, sean previamente autorizadas por la Dirección General de Universidades e Investigación, bien individualmente, bien de forma global en el marco de un expediente de autorización o de un Plan de Inversiones, requiriendo la certificación de que las necesidades de las obras de reposición, mantenimiento y seguridad han sido cubiertas al considerarse prioritarias y la existencia de excedente en la cuantía consignada en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para gastos de inversión.

La segunda fase una vez autorizada la actuación, se contempla en los artículos 3º (para obra nueva)

y 4º (para equipamientos), regulando el artículo 5º los libramientos de fondos para obras de reposición, mantenimiento y seguridad, y que en definitiva consiste en la remisión por la Universidad del contrato de adjudicación y otros datos del mismo, certificaciones de obra, visado de las mismas por los servicios pertinentes y tramitación del pago; tales certificaciones se sustituyen por las facturas en el caso de equipamientos."

Tras rechazar las alegaciones relativas a una posible nulidad de la disposición por falta de competencia del órgano administrativo emisor o por falta de audiencia de las Universidades madrileñas en su procedimiento de elaboración, aborda en los fundamentos jurídicos noveno a undécimo la cuestión relativa a una posible vulneración de la autonomía financiera de la Universidad recurrente, que resuelve en los siguientes términos:

" **NOVENO.-** Entrando ya en la cuestión de fondo planteada por la actora, no resulta necesario reiterar aquí el concepto, naturaleza, contenido y alcance del Derecho Fundamental de Autonomía de las Universidades, amparado por el artículo 27.10 de la Constitución Española, ampliamente expuesto por la Jurisprudencia del TC y del TS, bastando con precisar a los efectos de la cuestión planteada, que se trata de un derecho Fundamental de configuración legal y que entre los elementos integrantes del mismo, se comprende la autonomía económica y financiera de las Universidades.

Así se establece en la Exposición de Motivos de la L.O. 6/2001 de 21 de diciembre de Universidades, al precisar que "la ley reconoce expresamente la autonomía económica y financiera de las Universidades..." que entre otras cuestiones comprende la elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes (artículo 2.1), precisando el artículo 79 que:

"1. Las Universidades públicas tendrán autonomía económica y financiera en los términos establecidos en la presente Ley. A tal efecto, se garantizará que las universidades dispongan de los recursos necesarios para un funcionamiento básico de calidad.

2. En el ejercicio de su actividad económico-financiera, las Universidades públicas se regirán por lo previsto en este Título y en la legislación financiera y presupuestaria aplicable al sector público".

Por su parte el artículo 81 establece que:

"1. En el marco de lo establecido por las Comunidades Autónomas las Universidades podrán elaborar programaciones plurianuales que puedan conducir a la aprobación, por las Comunidades Autónomas, de convenios y contratos-programa que incluirán sus objetivos, financiación y la evaluación del cumplimiento de los mismos".

Como consecuencia de las previsiones normativas en fecha 24 de abril de 2003 que aprueba el Programa de Actuación para el período 2003/2006, en materia de inversiones de las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid, en el que se concretan los proyectos de inversión propuestos por las Universidades para su realización en el período 2003/2006, las previsiones de financiación anuales y la forma de efectuar los libramientos en el ejercicio 2003.

Finalmente como ya se ha concretado la ley 1/2004 de 31 de mayo de la Comunidad de Madrid concreta en su artículo 48.2 la obligación de establecer el procedimiento para llevar a cabo las transferencias de capital de carácter normativo.

DÉCIMO.- Concretado en lo esencial el marco normativo aplicable, conviene precisar que la vulneración del derecho de autonomía de las Universidades en su aspecto económico y financiero, solo puede ser producida por un acto o disposición que impida o restrinja la disposición por aquellas de las cantidades que integran las previsiones de financiación ya establecidas en el caso presente, en el Programa de Actuación en el que se materializa el mencionado derecho de autonomía económico- financiera.

Así las críticas de la actora a la Orden impugnada se centra en el artículo segundo de la misma, al disponer una previa autorización por la Dirección General de Universidades e Investigación para las obras nuevas o adquisición de equipos sin la cual no podrán librarse los fondos, estableciendo asimismo una priorización de las obras de reposición, mantenimiento y seguridad.

Si bien no cabe dudar de que previamente al libramiento de fondos para un a obra nueva o para la adquisición de equipos, la Administración ha de comprobar si tales actuaciones solicitadas por las Universidades, se encuentran comprendidas en las previstas en el Programa de Actuación y su coste no sobrepasa las cantidades asimismo previstas, tal comprobación no puede equipararse a la autorización

establecida en la Orden por cuanto la misma supone en definitiva que una obra o adquisición de equipos ya prevista en el Programa de Actuación pueda ser denegada por la Administración, exigiendo un orden de prioridad y una justificación y evaluación de necesidad (como se aprecia del Anexo a la Orden, relativo a la Fase de autorización) que la Sala entiende no procedente una vez que las actuaciones ya han sido establecidas en el Programa de Actuación, incidiendo en la posibilidad de disponer las mismas en la forma que determine la propia Universidad elaborando al respecto sus propios Presupuestos.

Por otra parte, la priorización de las actuaciones de reposición, mantenimiento y seguridad, tampoco resulta compatible con su revisión en el citado Programa de Actuación de forma diferenciada de las de obra nueva y adquisición de equipos; cuantificadas una y otras por anualidades, la Universidad debe disponer de las mismas, sin otra limitación que la comprobación por la Administración a que nos hemos referido de tal forma que la autorización y priorización previstas en la Orden, si son susceptibles de impedir o dificultar la libre disposición por la Universidad de los fondos que para satisfacer su derecho de autonomía económico-financiera han sido establecidos en el Programa de actuación, apreciándose por ello una infracción de tal derecho.

UNDÉCIMO.- *Las consideraciones anteriores no pueden extenderse a los trámites y requisitos establecidos en los artículos tercero a quinto de la Orden impugnada, que en definitiva configuran el seguimiento por la Administración de la utilización de los fondos librados y su ajuste a la causa determinante de su libramiento, lo que debe inscribirse en los lógicos principios y obligaciones contables y presupuestarios de comprobación de la correcta utilización de fondos públicos y que, en general, ya venía previsto en el Programa de Actuación, al establecer la necesaria justificación del importe a pagar, establecida en el apartado "Libramiento" del mismo.*

En definitiva, si bien no cabe apreciar extralimitación del contenido del Reglamento respecto de una delimitación legal del mismo inexistente, si ha de concluirse en la infracción del derecho de autonomía Universitaria en su vertiente económico- financiera, por lo dispuesto en su artículo 2º y lógicamente por lo establecido en el primer párrafo de los artículos 3º y 4º, al referirse a "una vez autorizadas las actuaciones por la Dirección General de Universidades e Investigación", lo que obliga a la estimación parcial del presente recurso contencioso administrativo. "

SEGUNDO.- El Letrado de la Comunidad de Madrid articula un solo motivo de casación al amparo del art. 88.1.d) LJCA . En él aduce la pretendida vulneración por la sentencia de lo dispuesto en el art. 27.10 de la Constitución Española y en los artículos 2, 79, 81 y 82 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, a cuya contemplación no se produciría la nulidad declarada por la sentencia.

Así, sostiene que la Orden impugnada en la instancia fue dictada para llenar la laguna relativa al procedimiento y a los requisitos necesarios para realizar los libramientos correspondientes a las transferencias nominativas previstas en las Leyes anuales de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para gastos de inversión de las Universidades públicas madrileñas, ya que esta cuestión no está contemplada en la normativa legal ni reglamentaria, ni en materia de Universidades ni presupuestaria ni tampoco en el Programa de Actuación en materia de inversiones de las Universidades públicas de Madrid 2003-2006, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 24 de abril de 2003, y modificado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 16 de octubre de 2003, que se refería solamente al procedimiento para el ejercicio de 2003. La aprobación de la Orden, a su juicio, era necesaria y preceptiva, dado que el art. 48.2 de la Ley 1/2004, de 31 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2004, preveía expresamente su desarrollo a través de la misma.

Reconoce ser cierto que la Orden establece un procedimiento de libramiento de fondos basado en la autorización previa de inversiones, la prioridad de las obras de reparación, mantenimiento y seguridad (RMS) y el seguimiento de las obras. Pero ello se hace con el fin de contribuir a la consecución de los objetivos del Programa de Actuación en materia de inversiones 2003- 2006, entre los cuales se mencionan expresamente los de mejorar la gestión del patrimonio de las Universidades, procurando el máximo aprovechamiento y utilidad de los bienes y equipamientos financiados con fondos públicos y, en especial, la planificación de las inversiones universitarias de acuerdo con los principios de estabilidad presupuestaria y de coordinación.

Asimismo añade que la autonomía universitaria es un derecho legal sujeto a límites (SSTS de 12 de diciembre de 1990, 16 de noviembre de 2001 y de 30 de diciembre de 2005), y subraya que las transferencias nominativas están incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, en su art. 1 .

Finalmente manifiesta que en el mismo sentido que defiende se ha pronunciado la Sección 8ª de la

Sala del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en sentencia de 20 de diciembre de 2007 , referida a la misma Orden en respuesta al recurso interpuesto por otras dos Universidades madrileñas. A su entender ello refuerza la importancia del presente recurso de casación y la doctrina que finalmente adopte el Tribunal Supremo en la interpretación de esta materia, al no ser posible la interposición del recurso de casación para unificación de doctrina por ser las sentencias referidas susceptibles de recurso de casación ordinaria.

La parte recurrida se ha opuesto al recurso de casación defendiendo la corrección jurídica de la sentencia, en relación con el alcance de la autonomía universitaria, en su vertiente financiera.

TERCERO .- El motivo no puede prosperar ya que, en unidad de doctrina y seguridad jurídica, debemos de atender al criterio manifestado por esta Sala y Sección en la Sentencia de 16 de diciembre de 2009, resolutoria del recurso de casación 1468/2008 , formulado por la Universidad Rey Juan Carlos contra la sentencia de 20 de diciembre de 2007, de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid , que desestimó el recurso contencioso administrativo 1386/2004, formulado precisamente en relación con la misma Orden autonómica.

Decíamos en el fundamento de derecho tercero de aquella resolución:

"Compartimos el criterio de esta sentencia, pues la Orden impugnada diseña "ex novo" un modelo o sistema que contradice y se opone no sólo al Programa de Actuación para el período 2003/2006 en materia de inversiones de las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid en el que se concretan los proyectos de inversión propuestos para la Universidades para su realización en el período indicado, las previsiones de financiación anuales y la forma de efectuar los libramientos en el ejercicio de 2003, sino que también lesiona la autonomía universitaria, garantizada constitucionalmente como derecho fundamental, e infringe, por tanto, los artículos 79 y 81 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre , que respectivamente disponen que las Universidades públicas tendrán autonomía económica y financiera y que en el marco de lo establecido por las Comunidades Autónomas podrán elaborar programaciones plurianuales que puedan conducir a la aprobación por las Comunidades Autónomas de convenios y contratos-programa que incluirán sus objetivos, financiación y la evaluación del cumplimiento de los mismos, pues como atinadamente sostiene la recurrente al reproducir y entrecomillar las fundamentaciones jurídicas de la sentencia dictada por la Sección Novena de Madrid "si bien no cabe dudar previamente al libramiento de fondos para una obra nueva o para la adquisición de equipos, la Administración ha de comprobar si tales actuaciones solicitadas por las Universidades se encuentran comprendidas en las previstas en el Programa de Actuación y su coste no sobrepasa las cantidades asimismo previstas, tal comprobación no puede compararse a la autorización establecida en la Orden por cuanto la misma supone en definitiva que una obra o adquisición de equipos ya prevista en el Programa de Actuación pueda ser denegada por la Administración, exigiendo una Orden de prioridad y una justificación y evaluación de necesidad".

De ahí, al exigirse por la Norma impugnada, y en concreto en su artículo segundo y la referencia que se efectúa en los artículos tercero y cuarto , que no <<se podrán librar fondos destinados para una obra nueva o para la adquisición de equipos sin la autorización previa de la Dirección General de Universidades e Investigación, a pesar de que aquellas puedan estar comprendidas entre las contempladas en el Programa de Actuación y su coste no exceda de las cantidades inicialmente establecidas>>, modifica el Programa y además condiciona su autorización a obras menores de reposición, mantenimiento y seguridad cuya realización compete, en todos los casos, a la Universidad en base a su autonomía económico-financiera.

En consecuencia procede acoger este motivo de casación y de conformidad con el artículo 95.2.d) de la Ley Jurisdiccional casamos la sentencia recurrida, y estimando parcialmente, de acuerdo a lo razonado, el recurso contencioso-administrativo, anulamos los artículos segundo, tercero y cuarto de la Disposición impugnada, en cuanto que éstos tienen una indubitada conexión con el primero de los citados."

Y hoy, siguiendo el mismo criterio entonces expuesto, pero al ser de signo contrario la sentencia impugnada, tenemos que desestimar el recurso de casación interpuesto por la Comunidad de Madrid, y confirmar la conformidad a derecho de aquélla.

CUARTO.- Las valoraciones anteriores obligan, conforme a lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley de la Jurisdicción , a declarar no haber lugar al recurso de casación, con expresa condena en costas de la parte recurrente. Y al amparo del artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción se señala como cantidad máxima a reclamar por el Letrado de la parte recurrida la cantidad de 1.800 euros. Todo ello en atención a 1º), a que las costas se imponen por imperativo legal, y en tales casos esta Sala de acuerdo además con las normas del Colegio de Abogados de Madrid, exige una especial moderación; y 2º), a que la actividad de las partes se ha referido a motivos de casación sin especial complejidad.

FALLAMOS

Que debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso de casación, interpuesto por el Letrado de la Comunidad de Madrid en nombre y representación de la misma contra la sentencia estimatoria parcial de fecha 11 de febrero de 2008, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección 9ª, en el recurso núm. 898/2004 , interpuesto por la Universidad de Alcalá de Henares contra la Orden 4789/2004, de 28 de octubre, del Consejero de Educación de la Comunidad de Madrid, por la que se establece el procedimiento y requisitos para realizar los libramientos correspondientes a las transferencias nominativas para gastos de inversión de las Universidades Públicas Madrileñas, la cual se declara firme con expresa imposición de costas en los términos reflejados en el último fundamento de derecho.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección Legislativa lo pronunciamos, mandamos y firmamos PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente de la misma, Excmo. Sr. D. Antonio Marti Garcia, hallándose celebrando audiencia pública, ante mí, el Secretario. Certifico.