

Id Cendoj: 28079130042009100642
 Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
 Sede: Madrid
 Sección: 4
 Nº de Recurso: 1468/2008
 Nº de Resolución:
 Procedimiento: RECURSO CASACIÓN
 Ponente: ENRIQUE LECUMBERRI MARTI
 Tipo de Resolución: Sentencia

Voces:

- x EDUCACIÓN x
- x UNIVERSIDAD x
- x AUTONOMÍA UNIVERSITARIA x
- x RECURSO DE CASACIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO x

Resumen:

Recurso de casación. Educación. Gastos de inversión de las Universidades Públicas Madrileñas. Autonomía universitaria.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a dieciséis de Diciembre de dos mil nueve

Visto por la Sala Tercera, Sección Cuarta, del Tribunal Supremo, el recurso de casación número 1468/2008, que ante la misma pende de resolución, interpuesto por el letrado don José M^a González Bustillo en nombre y representación de la Universidad Rey Juan Carlos, contra la sentencia dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha veinte de diciembre de dos mil siete -recaída en los autos 1386/2004-.

Habiendo comparecido en calidad de parte recurrida el letrado de la Comunidad de Madrid en la representación que le es propia.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en los autos número 1386/2004, dictó sentencia el día veinte de diciembre de dos mil siete , cuyo fallo dice: <<Que *DEBEMOS DESESTIMAR Y DESESTIMAMOS el recurso contencioso administrativo, núm. 1386/2004 interpuesto por el Letrado D. José María González Bustillo, en nombre y representación de la UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS, contra la Orden 4789/2004 del Consejero de Educación de la CA; por la que se establece el procedimiento y requisitos para realizar los libramientos correspondientes a las transferencias normativas para gastos de inversión de las Universidades Públicas Madrileñas. Sin costas.>>*

SEGUNDO.- La representación procesal de la Universidad Rey Juan Carlos interpuso recurso de casación mediante escrito de fecha seis de mayo de dos mil ocho.

TERCERO.- Mediante providencia dictada el veintiséis de septiembre de dos mil ocho por la Sección Primera de esta Sala, se admite a trámite el recurso de casación y se acuerda remitir las actuaciones a esta Sección Cuarta, conforme a las reglas del reparto de asuntos; donde se tienen por recibidas el seis de noviembre de dos mil ocho, confiriéndose traslado a la parte recurrida para formular oposición.

CUARTO.- El letrado de la Comunidad de Madrid, presentó escrito de oposición al recurso de casación el día doce de febrero de dos mil nueve.

QUINTO.- Concluidas las actuaciones se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día uno de diciembre de dos mil nueve, fecha en que tuvo lugar, habiéndose observado los trámites establecidos por la ley.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Enrique Lecumberri Marti,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La representación procesal de la Universidad Rey Juan Carlos que impugnó ante la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 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, formuló tres pretensiones ante el Tribunal "a quo"; una, la incompetencia del Consejero de Educación, que actuó por delegación del Gobierno; otra, por infracción en los trámites procesales de la *disposición de carácter general, y, la tercera*, por infracción del derecho de autonomía universitaria, al regular el libramiento de las transferencias.

Desestimadas en la instancia estas pretensiones, la Corporación recurrente aduce contra la sentencia recurrida un único motivo de casación que fundamenta en el *artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional, que proyecta exclusivamente sobre la tercera* de las infracciones denunciadas en su demanda, por vulneración de los *artículos 27.10 de la Constitución, 79, 81 y 53 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre y 48.2 de la Ley 1/2004, de 31 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid* para el año 2004, pues, entiende que se vulneró por la Administración Autónoma el derecho fundamental de las Universidades en su aspecto económico y financiero, en cuanto que impide o restringe su derecho a disponer las cantidades que integran las previsiones de financiación, ya que al introducir la Orden impugnada condicionamientos administrativos previos, no previstos, ni legal ni reglamentariamente, para el libramiento de los recursos públicos de los que se nutre la Universidad pública para el cumplimiento del servicio público que tiene encomendado, cercena su autonomía.

Estos condicionamientos administrativos los sintetiza en los siguientes:

- . la previa autorización de la Dirección General de Universidades e Investigación al libramiento de fondos, sin indicación expresa de la posibilidad de decisión de las Universidades respecto de las cuales hayan ser obra nueva o los equipos a adquirir.
- . establecer una prioridad incondicionada de todas las obras de reposición, mantenimiento y seguridad respecto del resto de inversiones de obra nueva y adquisición de equipos.

SEGUNDO.- La Sala de instancia, en el fundamento jurídico quinto de su sentencia señala.:

<<La Orden impugnada 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. No obstante, como se dice en el preámbulo, todo 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: 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.

Con la Orden no se vulnera el derecho fundamental a la autonomía universitaria consagrado en el art. 27.10 de la Constitución Española, en su vertiente económica y presupuestaria (art. 2.2.h y 79 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades), pues la autonomía universitaria no es absoluta, sino que tiene límites, tal y como se recuerda en los preceptos que se acaban de citar ("en los términos que la ley establezca", sujeción a la legitimación financiera y presupuestaria aplicable al sector público, etc.), además de ser un derecho de configuración legal (STC 187/1991, de 3 de octubre, F.J. 3). Uno de estos límites es el sometimiento a las programaciones plurianuales que aprueben las Comunidades Autónomas, en las cuales se incluirá expresamente la evaluación del cumplimiento de los objetivos (art. 81.1 de la Ley Orgánica de Universidades, y art. 3 de la Ley 4/1998, de 8 de abril, de coordinación Universitaria de la Comunidad de Madrid). Y otro de dichos límites es el impuesto por el art. 82 de la Ley Orgánica de Universidades .>>

De entrada debemos manifestar, como precisa la recurrente que este razonamiento del Tribunal "a

quo", es incompatible y, por ende, contradictorio con el criterio sustentado por la Sección Novena del mismo Tribunal que en la sentencia de fecha posterior a la que aquí enjuicamos -de catorce de febrero de dos mil ocho, recaída en los autos 901/2004- anuló los artículos 2, 3 y 4 de la Orden 4789/2004, de 28 de octubre, que en base a los siguientes razonamientos sentó la siguiente doctrina:

<<NOVENO.- 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 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 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 previsión 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.

DECIMO.- 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.>>

TERCERO.- 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 incluyan 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.

CUARTO.- De conformidad con lo establecido en el *artículo 139 de la Ley Jurisdiccional* no hacemos un especial pronunciamiento condenatorio sobre las costas de este recurso de casación, ni sobre las originadas en la instancia.

Por lo expuesto, en nombre de Su Majestad el Rey, y en ejercicio de la potestad de juzgar que emanada del pueblo español, nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Ha lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la Universidad Rey Juan Carlos contra la sentencia dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha veinte de diciembre de dos mil siete -recaída en los autos 1386/2004- que casamos, y estimando parcialmente el recurso contencioso-administrativo formulado por la citada representación contra la Orden 4789/2004, de 28 de octubre, de la Consejería 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 por gastos de inversión de las Universidades Públicas Madrileñas, debemos anular y anulamos el *artículo segundo*, así como la referencia que en el mismo se efectúa a los *artículos tercero y cuarto*: *"una vez autorizadas las actuaciones por la Dirección General de Universidades e Investigación los libramientos de fondos para la obra nueva se realizarán en los siguientes términos"*; sin costas en este recurso de casación ni las originadas en la instancia.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos PUBLICACION.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don Enrique Lecumberri Martí, en audiencia pública celebrada en el día de la fecha, de lo que yo, la Secretaria, doy fe.