

Roj: STS 120/2013 - ECLI:ES:TS:2013:120
Id Cendoj: 28079130042013100023
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 4
Nº de Recurso: 5273/2011
Nº de Resolución:
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN
Ponente: SEGUNDO MENENDEZ PEREZ
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a tres de Enero de dos mil trece.

VISTO por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el recurso de casación interpuesto por la **UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**, representada y dirigida por el Letrado de sus Servicios Jurídicos, y por la ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID, representada y dirigida por el Letrado de sus Servicios Jurídicos, contra sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 22 de julio de 2011, sobre Incumplimiento del Plan de Inversiones de las **Universidades** Públicas de la Comunidad de Madrid para el período 2007-2011.

Se han personado en este recurso, como parte recurridas la **UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**, representada y dirigida por el Letrado de sus Servicios Jurídicos, y la ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID, representada y dirigida por el Letrado de sus Servicios Jurídicos.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso contencioso-administrativo número 458/2010 la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, con fecha 22 de julio de 2011, dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor literal: " **FALLAMOS: ESTIMAMOS PARCIALMENTE EL RECURSO INTERPUESTO POR** el Procurador Don José Luis Gomara Hernández, en nombre y representación de la **Universidad** Complutense de Madrid, contra el incumplimiento en el año 2010 del Plan de Inversiones en las **Universidades** Públicas de la Comunidad de Madrid para el ejercicio 2007-2011, publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 2/02/2007 por Orden 85/2007, del Consejero de Educación, **DECLARAMOS** que la Comunidad de Madrid ha incumplido el Plan de Inversiones en las **Universidades** Públicas de la Comunidad de Madrid para el período 2007-2011, **CONDENÁNDOLA** a su pleno cumplimiento y ordenando que ponga a disposición de la **Universidad** Complutense la cantidad de 43.303.992 euros con destino a las obras de inversión previstas en el Plan. Cada parte abonará las costas procesales causadas a su instancia en la tramitación de este recurso".

SEGUNDO.- Contra dicha sentencia ha preparado recurso de casación la representación procesal de la **UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**, interponiéndolo en base al siguiente motivo de casación:

Primero .- Al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley de la Jurisdicción, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, al infringir la sentencia recurrida los artículos 31, 44, 70.2 y 71.1, todos ellos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Segundo .- Bajo el mismo amparo procesal por infracción de la jurisprudencia sobre la extensión de la jurisdicción y las pretensiones de indemnización de los daños y perjuicios sufridos por el recurrente.

Y termina suplicando a la Sala que "...dicte nueva Sentencia en la que se estime la pretensión de condena a la Comunidad de Madrid a satisfacer a la **Universidad** Complutense de Madrid los daños y perjuicios causados por el incumplimiento del "Plan de Inversiones en las **Universidades** Públicas de la Comunidad de Madrid para el período 2007-2011" en el ejercicio 2010, y que ascienden a 3.809.520,7 euros, tal y como está acreditado en el procedimiento".

TERCERO.- También, contra dicha sentencia, ha preparado recurso de casación la representación procesal de la ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID, interponiéndolo en base al siguiente motivo de casación:

Primero .- Al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley de la Jurisdicción por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, al infringir la sentencia recurrida los artículos 14 y 24 de la Constitución Española .

Segundo .- Bajo el mismo amparo procesal por infracción de los artículos 25 y 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Tercero .- Bajo el mismo amparo procesal por infracción de los artículos 44.1 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en relación con el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la Constitución Española .

Cuarto .- Al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley de la Jurisdicción por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales, siempre que, en este último caso, se haya producido indefensión para la parte, al considerar infringido el artículo 120 apartado 3º de la Constitución Española y los artículos 209.3 y 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil 1/2000, de 7 de enero.

Quinto .- Al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley de la Jurisdicción por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, se consideran vulnerados los artículos 66 , 97 , 134 y 152 de la Constitución española en relación con el artículo 1091 del Código Civil , como concreción del principio "pacta sunt servanda".

Sexto .- Bajo el mismo amparo procesal por infracción del artículo 24.2 de la Constitución Española , e infracción de las reglas de la sana crítica cuando la apreciación de la prueba se realizar de modo arbitrario.

Y termina suplicando a la Sala que "...dicte sentencia por la que se case la sentencia recurrida y resuelva el presente recurso dictando una nueva sentencia que declare que la Comunidad de Madrid ha cumplido, en sus propios términos, en relación con la **Universidad** recurrente, el Plan de Inversión para **Universidades** Públicas de la Comunidad de Madrid para el ejercicio 2007-2011, dada su naturaleza no obligacional que hubiere motivado la inadmisión del recurso de instancia, bien por inexistencia de actividad administrativa impugnabile o bien, por extemporáneo o, subsidiariamente, desestimando el recurso, anulando la condena de pago de 43.303.992 euros a la Comunidad de Madrid, en base a los motivos aducidos en este recurso de casación".

CUARTO.- La representación procesal de la **UNIVERSIDAD** COMPLUTENSE DE MADRID se opuso al recurso de casación interpuesto de contrario y suplica en su escrito a la Sala que "...dicte sentencia desestimando los argumentos contenidos en el recurso de casación formulado por la Comunidad de Madrid y confirmando la sentencia recurrida en todos los extremos en los que estima las pretensiones de la UCM, declarando el carácter obligatorio para ambas partes de los Planes de Inversión suscritos".

QUINTO.- La representación procesal de la ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID se opuso al recurso de casación interpuesto por la **UNIVERSIDAD** COMPLUTENSE DE MADRID y suplica en su escrito a la Sala que "...dicte sentencia que inadmita, o en su caso desestime íntegramente el recurso de casación y que declare la conformidad a derecho de la sentencia recurrida con imposición de costas a las entidad recurrente".

SEXTO.- Mediante Providencia de fecha 3 de octubre de 2012 se señaló el presente recurso para votación y fallo el día 20 de noviembre del mismo año, fecha en la que se inició la deliberación, finalizando en la sesión del día 18 de diciembre.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **Segundo Menendez Perez**, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- La sentencia de instancia, tras afirmar en el fundamento de derecho primero que "la defensa de la Comunidad demandada no discute en modo alguno las cifras recogidas en la demanda"; y considerar en el **segundo** que el denominado "Plan de Inversiones en las **Universidades** Públicas de la Comunidad de Madrid para el período 2007-2011" (el Plan, en lo sucesivo) es "un verdadero convenio entre Administraciones Públicas", decide en su fallo ordenar que aquélla (CAM, en adelante) "ponga a disposición de la **Universidad** Complutense [UCM, desde aquí] la cantidad de 43.303.992 euros con destino a las obras

de inversión previstas en el Plan". Pero no acoge, en cambio, la pretensión de indemnización de los daños y perjuicios derivados del incumplimiento del Plan en el ejercicio 2010 (al que se refiere el litigio), pues "no le han sido reclamados a la Comunidad, por lo que no podrían ser objeto de pronunciamiento en este recurso"; por lo que, a su juicio, deberá la actora "plantear la reclamación ante la Comunidad previamente a la interposición de recurso judicial alguno contra su desestimación, expresa o presunta".

Siendo esas las decisiones sustantivas o de fondo adoptadas por aquella sentencia, procede abordar primero el recurso de casación interpuesto por la CAM, pues la suerte del que interpone la UCM, en el que defiende aquella pretensión accesoria de indemnización, queda subordinada, ante todo, al mantenimiento del pronunciamiento de condena al cumplimiento del Plan.

SEGUNDO .- Pero antes de hacerlo, debemos referirnos a las causas de inadmisibilidad de aquel recurso o de alguno de sus motivos que se oponen, o así parece, por la representación procesal de la UCM.

Sobre ello, resulta incomprensible que las infracciones del principio de igualdad en la aplicación de la ley y del derecho a la tutela judicial efectiva, que el primer motivo de casación imputa a la sentencia de instancia por apartarse de un criterio anterior de la misma Sección, se califiquen como cuestiones nuevas, pues claro es que la CAM no pudo referirse a ellas hasta que, a su juicio, esa sentencia las cometió. Y, por la misma razón, que se califique así la denuncia, hecha en el sexto, de que dicha sentencia infringe las reglas de la sana crítica al apreciar la prueba.

Enlazando con esto, carece de sustento la alegación de que este motivo es inadmisibile, pues sí cabe traer a casación la queja, como en él se hace, con acierto o sin el, de que esa apreciación de la prueba se ha realizado de modo arbitrario o irrazonable.

Es también ineficaz la alegación de que aquel primer motivo no combate los razonamientos de la sentencia recurrida, pues ello no es imprescindible cuando lo que se denuncia no es el error o desacierto de los mismos, sino un trato desigual y, por efecto de él, la vulneración del derecho fundamental consagrado en el art. 24.1 CE .

Asimismo, no es comprensible que se afirme que los artículos 14 y 24.1 CE ostentan un mero carácter instrumental en la formulación de ese primer motivo, si lo que denuncia es, precisamente, la infracción de los derechos ahí establecidos. Ni lo es igual afirmación para la cita de los artículos 66 , 97 , 134 y 152 CE que hace el quinto, si éste, con acierto o sin el, sostiene que por razón de lo que disponen no podía la CAM obligarse en los términos que refiere aquella sentencia.

En fin, no es correcta la imputación de que el tercer motivo no haga más que reiterar lo alegado en la instancia, pues sus dos últimos párrafos sí incluyen razones de discrepancia con lo decidido en esa sentencia.

En definitiva, no llegamos a ver que el recurso de casación formulado por la CAM, o alguno de sus motivos, deba ser inadmitido.

TERCERO .- La misma Sección de la Sala de instancia dictó ocho días antes de la aquí recurrida, otra sentencia, de fecha 13 de julio de 2011, recaída en el recurso contencioso-administrativo núm. 456/2010 , en la que conociendo de una impugnación esencialmente idéntica (deducida también por la UCM, pero allí por causa del incumplimiento de aquel Plan en el ejercicio 2009), negó que éste sea un convenio interadministrativo, sin que la colaboración de las **Universidades** en su elaboración, mediante una propuesta conjunta, alterara su naturaleza jurídica, ni le conceda una de carácter convencional. A juicio de esa sentencia anterior, ese Plan es "el marco presupuestario en el que se encuadra una actividad futura para encauzarla y dirigirla con el propósito de alcanzar un objetivo determinado". En él, "se recogen previsiones de financiación, pero no se autoriza gasto de carácter plurianual". Su aprobación, añade, "no tiene otro valor que el de acto previo de planificación que ha de concretarse de acuerdo con la normativa presupuestaria de ejecución del gasto público y las dotaciones disponibles autorizadas en las leyes anuales de **presupuestos**". Por lo que, en suma, "cualquier gasto derivado del Plan queda, por tanto, subordinado al crédito que para cada ejercicio autoricen los respectivos **presupuestos**".

En consecuencia, y según esa sentencia anterior, no cabía la impugnación jurisdiccional del incumplimiento de aquel Plan, al no tener naturaleza obligacional inmediata. Razón por la que apreció la causa de inadmisibilidad alegada por la CAM, de inexistencia de acto impugnabile [art. 69.c), en relación con el 25.1, de la Ley de la Jurisdicción, LJCA , en lo sucesivo].

CUARTO .- Es cierto que la sentencia aquí recurrida no se refiere a esa de la misma Sección tan inmediatamente anterior, dejando así de explicar por qué se aparta de ella y vuelve al criterio contrario que

ya había mantenido en otra dictada seis meses antes (la de fecha 26 de enero de 2011, recaída en el recurso contencioso-administrativo núm. 955/2009). Pero ello, que supone cuando menos un déficit de motivación, no infringe, aunque lo parezca, el principio de igualdad en la aplicación de la ley que invoca la representación procesal de la CAM en el primero de sus motivos de casación.

Es así, porque el derecho subjetivo que confiere ese principio de rango constitucional es, en realidad, el de ser tratado al aplicar la ley de modo igual a como lo fueron *otra u otras* personas que se hallaron en una situación jurídica sustancialmente idéntica a la de la persona que lo invoca. Dicho de otro modo: No es ese principio, sino otros, singularmente el de interdicción de la arbitrariedad, el que protege el derecho de la persona de que los asuntos sustancialmente idénticos en que se halle *ella misma* se decidan por los poderes públicos con igualdad de criterio.

Así, las SSTC 1/1997, de 13 de enero ; 150/1997, de 29 de septiembre ; 64/2000, de 13 de marzo ; 162/2001, de 5 de julio ; 229/2001, de 26 de noviembre ; 111/2002, de 6 de mayo ; 7/2005, de 17 de enero ; o 246/2006, de 24 de julio , entre otras, refiriéndose a los requisitos que el máximo intérprete de la Constitución exige para apreciar la vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación de la Ley, reitera, como uno de ellos, que *debe existir alteridad o referencia a otro, porque la comparación consigo mismo está excluida* .

En este sentido, por referirnos a una en que la ausencia de ese requisito determinó precisamente que no fuera apreciada la vulneración de aquel principio, basta señalar la núm. 7/2005, cuyo fundamento jurídico 3 razonó "que la recurrente en amparo no denuncia un trato desigual en relación con otra u otras personas, sino respecto de sí misma en otros recursos por ella interpuestos, por lo que su queja incumple el requisito de alteridad exigible a todo alegato relativo a la vulneración del derecho a la igualdad de trato en la aplicación de la Ley".

No puede la CAM, por tanto, denunciar, como hace en su primer motivo de casación, la vulneración del art. 14 CE en su vertiente del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley, con fundamento en que *ella misma* , en otro recurso anterior interpuesto también por la UCM, recibió de la misma Sección de la misma Sala un trato distinto al considerar, a diferencia de la sentencia aquí recurrida, que aquel Plan no es un convenio interadministrativo.

QUINTO .- Ese primer motivo incluye en su denuncia que la infracción del art. 14 lo ha sido en relación con el 24 CE , en cuanto consagra el derecho a la tutela judicial efectiva. Sin embargo, eso es así en su enunciado, pues después, en su desarrollo argumental, no es en éste **segundo** en el que hace hincapié, sino, más bien, o así parece, en el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley.

En todo caso, o aunque se entendiera que esa mera cita del art. 24 CE y del derecho a la tutela judicial efectiva es bastante para introducir esta cuestión en este recurso de casación, no apreciamos que este derecho fundamental haya sido el realmente conculcado en el supuesto que ahora enjuiciamos. En esencia, porque la sentencia recurrida, eliminando con ello todo asomo de arbitrariedad, sustenta su conclusión sobre la naturaleza jurídica del Plan en los razonamientos dados en otra anterior de la misma Sección (aquella de 26 de enero de 2011, que luego fue objeto del recurso de casación núm. 1551/2011, desestimado por sentencia de 29 de mayo de 2012), en la que se traen a colación, entre otros, los artículos 27.10 CE , 2.2.h) y 81.1 , 3.a) y 4, párrafo primero, de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de **Universidades** , y 3 de la Ley 4/1998, de 8 de abril, de Coordinación Universitaria de la Comunidad de Madrid , así como las sentencias de este Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2009 y 16 y 23 de febrero de 2010 , referidas a la autonomía de las **Universidades** en su aspecto económico y financiero. Sustentándola además en el tenor del penúltimo párrafo del Preámbulo de la Orden 85/2007, de 15 de enero, del Consejero de Educación, que ordenó publicar aquel Plan; en el de otros de éste; y en que se prevea en él la creación de una Comisión de Seguimiento, en la que se transforma la Comisión Negociadora, y de una Comisión Paritaria por **Universidad**, con funciones de revisar, en su caso, anualmente, la previsión de obras a realizar; y modificar, de ser necesario, los porcentajes destinados a obras de rehabilitación, reposición, mantenimiento y seguridad y a equipamiento, siempre que se trate de disminuirlos. Así como, por último, en la sentencia de 22 de enero de 2008, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Octava . Y -como razón añadida por la que no apreciamos la vulneración de aquel derecho fundamental- porque, lejos de no existir ningún remedio jurisdiccional hábil para hacer frente a un criterio contrario al de la sentencia inmediatamente anterior, sí ha dispuesto la CAM del constituido por este recurso de casación, en el que ha podido defender la naturaleza jurídica que a su juicio deba ser predicada del repetido Plan.

SEXTO .- La misma suerte ha de correr el **segundo** motivo de casación de los que formula la CAM, en el que al amparo del art. 88.1.d) LJCA denuncia la infracción de los artículos 25 y 29.1 de esta misma ley .

Es así, por hacer en él supuesto de la cuestión. O, dicho de otro modo, porque la infracción de esos artículos la sustenta en la negación de que aquel Plan sea un convenio administrativo, y, por ende, en la tesis de que su incumplimiento no es constitutivo de la "inactividad" de la Administración prevista en ellos como una de las cuatro modalidades de la "actividad administrativa impugnabile". En la negación y sólo en ella, porque no hay en él razonamientos jurídicos hábiles (como veremos al analizar el quinto motivo, al que se remite este **segundo**, adelantando algunas de las consideraciones que hará en aquél) para desautorizar el criterio de la Sala de instancia sobre la naturaleza jurídica del repetido Plan.

Como fácilmente se comprende, mientras ese criterio no sea combatido adecuadamente, el incumplimiento del Plan, en cuanto convenio administrativo del que nacería la obligación de realizar una prestación concreta (la prevista para aquel ejercicio 2010) en favor (en este caso) de la UCM, constituye un supuesto típico de la "inactividad" de la Administración definida en los artículos 25.2 y 29.1 LJCA .

SÉPTIMO .- El tercer motivo del recurso de la CAM denuncia, con el mismo amparo, la infracción de los artículos 44.1 y 46 LJCA , en relación con el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE .

Se afirma en él que, de ser el Plan un convenio administrativo, el recurso contencioso-administrativo que la UCM interpuso contra su incumplimiento habría sido extemporáneo, pues el plazo para impugnar una inactividad concreta ha de computarse desde que la misma se conoció o pudo conocerse. En el caso de autos, desde que la Ley de **Presupuestos** Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2010, publicada en el B.O.C.A.M. de 29 de diciembre de 2009, no incluyó la previsión reflejada en el Plan y sí una de cuantía inferior. Ese es el "dies a quo". La UCM, sin embargo, optó por hacer el 29 de abril de 2010 el requerimiento previo que prevé el art. 44.1 LJCA . Y luego interpuso el 17 de junio siguiente el recurso contencioso-administrativo, pero no contra la resolución de 28 de mayo, notificada el día 31, que inadmitió ese requerimiento por extemporáneo, sino contra el incumplimiento mismo del Plan. La sentencia recurrida, al interpretar que el incumplimiento puede ser impugnado durante toda la vigencia del Plan, vulnera la seguridad jurídica de la Administración y los plazos previstos en el art. 46 LJCA .

Motivo que también debemos desestimar. Las sentencias de este Tribunal Supremo de 8 y 15 de julio de 2008 , o 25 de mayo de 2010 , entre otras, dictadas respectivamente en los recursos de casación 5245/2005 , 6388/2005 y 4377/2008 , recuerdan como doctrina constitucional reiterada una que afirma que la aplicación razonada de las causas de inadmisibilidad debe responder a una interpretación de las normas procesales acorde con la Constitución y realizada siempre en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental que consagra el artículo 24.1 de la misma, huyendo, pues, de toda apreciación de inadmisibilidad que pueda calificarse de rigorista, o de excesivamente formalista, o que implique una clara desproporción entre los fines que aquellas causas preservan y los intereses que sacrifican. Desde esa perspectiva, y siendo así que el motivo de casación no afirma que los fondos previstos en el Plan para cada ejercicio hubieran de ingresarse o ponerse a disposición de la **Universidad** destinataria de los mismos al principio de cada anualidad, desprendiéndose lo contrario de su Anexo II, que prevé que los libramientos de fondos para obras de rehabilitación, reposición, mantenimiento y seguridad y para equipamiento se realizarán, como pagos a cuenta, por sextas partes de la cantidad anual estimada en la planificación de cada **Universidad**, con liquidación al final del ejercicio; y que los gastos realizados deberán justificarse, y las certificaciones de obra correspondientes a cada año presupuestario enviarse, el 1 de abril, 1 de julio y 15 de noviembre, no pudo sorprender a la CAM que el 29 de abril de 2010 se presentara en el Registro General de la misma un escrito de la UCM en el que la requería, literalmente, para que "proceda a iniciar los trámites oportunos para una modificación presupuestaria que incluya en los **presupuestos** de la Comunidad de Madrid la cantidad de 50 millones de euros para transferencias a la **Universidad** Complutense de Madrid en cumplimiento de lo acordado en el Plan de Inversiones en las **Universidades** Públicas de la Comunidad de Madrid para el periodo 2007-2011". Por la misma razón, y porque la obligación (y hablamos aquí en la hipótesis de que la naturaleza jurídica del Plan sea la que sostiene la sentencia recurrida) asumida por la Administración no era sólo la de incluir las cantidades previstas en los respectivos proyectos de las Leyes de **Presupuestos**, sino, más allá de ello, la del libramiento efectivo de los fondos, no cabe tampoco entender que el principio de seguridad jurídica deba proteger como confianza fundada la de que el acreedor no disponía de todo el ejercicio en que la obligación ha de ser cumplida para reclamar el cumplimiento, sino, sólo, del plazo de dos meses contado a partir del día siguiente a la publicación de la Ley de **Presupuestos** referida a ese ejercicio. Y, por esas mismas razones, no debe entenderse que la constatación de la voluntad definitiva de incumplimiento surgía con la sola publicación el 29 de diciembre de 2009 de la Ley de **Presupuestos** Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2010, sino, más bien, una vez que quedara patente que ésta no podía o no sería modificada.

En definitiva, y por todo ello, debemos sostener que la **Universidad** no vulneró el plazo de dos meses establecido en el art. 44.2 LJCA al requerir en el modo en que lo hizo el 29 de abril de 2010. También, que dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que se cumplió el mes a que alude ese artículo en su núm. 3, podía interponer en plazo, como así hizo, el recurso jurisdiccional, dado lo que dispone el art. 46.6 LJCA . Y, en fin, que es irrelevante que el recurso se dirigiera formalmente contra el incumplimiento y no contra la resolución que inadmitió el requerimiento, pues en un caso como el de autos lo que se impugna es realmente la inactividad de la Administración consistente en no realizar la prestación a la que le obliga (aquí y en aquella hipótesis) un convenio administrativo, no modificándose el objeto del recurso (la actividad administrativa impugnada) al dirigirse contra el uno o la otra.

Sobre esto último, es cierto que si el requerimiento (o, con más precisión, la reclamación que menciona el art. 29.1 LJCA) recibe una respuesta expresa de la Administración en la que niegue que esté obligada a realizar la prestación concreta que se le reclama, podría sostenerse, entonces, que, por haber surgido así un "acto" administrativo (el constituido por esa respuesta), sería éste, y no la "inactividad", la "actividad administrativa impugnada" en el recurso contencioso-administrativo. Sin embargo, no es esa interpretación, y sí la de que la "actividad administrativa impugnada" en ese recurso jurisdiccional sigue siendo, incluso aunque medie esa respuesta, la "inactividad", la que este Tribunal considera más acertada, pues es la que abona el tenor del penúltimo párrafo del apartado V de la Exposición de Motivos de la LJCA, en el que se lee: "*En el caso del recurso contra la inactividad de la Administración, la Ley establece una reclamación previa en sede administrativa; en el del recurso contra la vía de hecho, un requerimiento previo de carácter potestativo, asimismo en sede administrativa. Pero eso no convierte a estos recursos en procesos contra la desestimación, en su caso por silencio, de tales reclamaciones o requerimientos. Ni, como se ha dicho, estas nuevas acciones se atienen al tradicional carácter revisor del recurso contencioso-administrativo, ni puede considerarse que la falta de estimación, total o parcial, de la reclamación o el requerimiento constituyan auténticos actos administrativos, expresos o presuntos. Lo que se persigue es sencillamente dar a la Administración la oportunidad de resolver el conflicto y de evitar la intervención judicial. En caso contrario, lo que se impugna sin más trámites es, directamente, la inactividad o actuación material correspondiente, cuyas circunstancias delimitan el objeto material del proceso*".

OCTAVO .- El cuarto se formula al amparo del art. 88.1.c) LJCA para denunciar que la sentencia recurrida no está correctamente motivada, toda vez que rechaza la segunda causa de inadmisibilidad -la del art. 69.e) LJCA - planteada en el escrito de contestación a la demanda, sin realizar fundamentación ni motivación jurídica alguna, mediante la sola reproducción del fundamento de derecho cuarto de la sentencia de 26 de enero de 2011, que resolvió el recurso núm. 955/2009 . Por ello infringe, a juicio de la recurrente, los artículos 120.3 CE y 209.3 y 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil .

Pero no es así. La sentencia recurrida expresa al inicio de su fundamento de derecho **segundo** que la extemporaneidad del recurso es una de las cuestiones planteadas. Y con un razonamiento jurídico que podrá compartirse o no, pero que no es tan patentemente erróneo que no pueda tenerse por motivación bastante, afirma al final de él que "no podemos sino concluir que durante el período de su vigencia [la del convenio] cualquiera de las **Universidades** que lo han suscrito puede pedir la ejecución de su contenido en la medida en que le afecte" Sólo a partir de que finalice el plazo de vigencia correspondiente podría correr el plazo previsto en la ley reguladora de esta jurisdicción para interponer el recurso judicial reclamando su cumplimiento".

NOVENO .- El quinto vuelve a formularse con amparo en el art. 88.1.d) LJCA . Ahora para denunciar la infracción de los artículos 66 , 97 , 134 y 152 CE , y 1091 del Código Civil , como concreción -dice su enunciado- del principio "pacta sunt servanda" . Su razonamiento es, en síntesis, que entre las competencias del Gobierno de la Comunidad de Madrid, como firmante del Plan junto a los Rectores Magníficos de las seis **Universidades** Públicas madrileñas, no está la aprobación de la Ley anual de **Presupuestos** Generales de la Comunidad de Madrid, sino, sólo, la elaboración de la misma, por lo que difícilmente puede interpretarse el Plan en el sentido dado por la Sala de instancia. Éste debe interpretarse como un acto previo de planificación, sin autorización de gasto, o como una previsión de futuro, como una expectativa de derecho, sin naturaleza obligacional, pues de lo contrario, se vulnerarían los preceptos constitucionales y legales arriba citados. El Plan sólo es constitucional y legal si se interpreta en esos términos. En él no se establece la obligación de pago por parte de la Comunidad de las cantidades previstas, sino la consignación de las mismas en la Ley de **Presupuestos**, lo cual estará sujeto a las reglas que rigen el Derecho Presupuestario y su posterior aprobación por la Asamblea Legislativa. Además, la consignación se supedita a la justificación por parte de la **Universidad** de la realización del gasto, sin que la sentencia de instancia vise si la justificación realizada por la **Universidad** se corresponde con la totalidad de la cantidad a cuyo pago se condena a la Comunidad de Madrid. Del expediente administrativo, cuya valoración no realizó la Sala sentenciadora, resulta que la **Universidad** sólo justificó correctamente

gastos por importe de 8.846.274,34 euros. El fallo de la sentencia produce así un enriquecimiento injusto a favor de la **Universidad** y contrario al principio pacta sunt servanda. La Comunidad de Madrid no ha reconocido en ningún caso que la **Universidad** haya justificado gastos en reformas y mantenimientos para el año 2010 por cuantía de 42.500.000 euros.

El motivo, que utiliza razonamientos que no son complementarios entre sí, o que no son, en su conjunto y todos ellos, el apoyo jurídico de una misma y única cuestión, o de cuestiones conexas, y que por ello no se formula con la técnica que en buena lógica exige el recurso de casación, dirigido a corregir infracciones jurídicas y que demanda consecuentemente una correlativa separación en motivos distintos de tantas como se imputen, debe ser desestimado.

De un lado, porque una cosa es la autorización del gasto, y otra distinta el compromiso contraído. Que aquél no se incluya en las Leyes de **Presupuestos**, nada dice en contra de la validez de éste. O, en otras palabras, la no inclusión no es por sí sola demostrativa de que la naturaleza jurídica del Plan no sea, no pueda ser, la que afirma la Sala de instancia. Como bien dice ésta en su sentencia -si su tesis sobre esa naturaleza jurídica fuera la acertada-, "la Comunidad debe abonar a la **Universidad** las cantidades recogidas en el Plan, previo cumplimiento de lo establecido en su Anexo II según el tipo de obra, y además deberá cumplir los procedimientos exigidos en las leyes para consignar los créditos correspondientes en sus **Presupuestos**, pero su omisión en una determinada ley de **presupuestos** no puede dar lugar, sin más, a la exoneración de la obligación del cumplimiento de la obligación asumida".

De otro, porque no hay en el motivo un análisis detallado del Plan, del que deba deducirse que la única obligación asumida por el Gobierno de la CAM fuera la de procurar que los fondos previstos en él se incluyeran en aquellas Leyes. Tampoco hay mención ni crítica fundada de las razones expresadas por aquella Sala como fundamento de su conclusión de que el Plan es "un verdadero convenio entre Administraciones Públicas". Ni denuncia como preceptos infringidos los que regulan los convenios administrativos; o los que regulen un Plan como aquél; o los que desarrollan legalmente el reconocimiento constitucional de la autonomía de las **Universidades**; o los que establecen reglas para la interpretación de los contratos. En ausencia de todo ello, huelga la invocación del art. 1091 del Código Civil. Y se impone, por ser lo lógico, entender que aquella obligación no cuestionada por la CAM, no era sino la consecuencia derivada de otra principal, consistente en el efectivo libramiento de los fondos. Máxime si la Sala de instancia razona en su sentencia, sin que el motivo descienda a ello, que el Anexo II del Plan "habla de que *los libramientos de fondos se realizarán*", expresión que excluye cualquier interpretación excluyente de la obligatoriedad de su abono, considerándolas como meras previsiones a materializar en la ley de **presupuestos** correspondiente a cada anualidad".

Y, en fin, porque no combate por el cauce adecuado, que sería el del art. 88.1.c) LJCA, el vicio de incongruencia omisiva, no otro, en que habría incurrido la sentencia recurrida si no fuera acertada su afirmación de que "la defensa de la Comunidad demandada no discute en modo alguno las cifras recogidas en la demanda".

DÉCIMO .- Y el sexto, último de los que formula la CAM, denuncia, también al amparo del art. 88.1.d) LJCA, la vulneración del art. 24.2 CE, por infracción de las reglas de la sana crítica cuando -dice- la apreciación de la prueba se realiza de modo arbitrario o irrazonable o conduzca a resultados inverosímiles.

Su desestimación se impone por lo ya dicho en el último párrafo del fundamento de derecho anterior. La Sala de instancia no valora la prueba, ya que entiende que los "hechos" no han sido discutidos o negados por la Administración demandada. Por tanto, no ha podido incurrir en esa apreciación arbitraria que se imputa. Su vicio, de haber incurrido en alguno, sería no haberla valorado, siendo el cauce para su denuncia el antes indicado.

Amén de ello, la frase única del único "antecedente de hecho" del escrito de contestación a la demanda ("Nos oponemos a los [hechos] de la demanda en tanto no resulten del expediente administrativo o se opongan a los consignados en el mismo, así como a todos aquellos que figurando en la relación fáctica de la demanda constituyen apreciaciones subjetivas del demandante o argumentaciones jurídicas"), no desautoriza el acierto de aquella afirmación que hemos transcrito en aquel párrafo último del anterior fundamento de derecho, pues sobre las partes pesa el deber procesal de precisar los términos del debate y, con ello, de dejar claro para la parte contraria y para el órgano judicial si hay o no disconformidad en todos o algunos de sus aspectos fácticos. El sentido de aquella única frase no es, ni de disconformidad global con los hechos alegados por la actora, ni de disconformidad con algunos en concreto, y pudo, por tanto, ser entendido en el modo en que lo hizo aquella Sala. Máxime, si el único extremo fáctico discutible en hipótesis y de interés para decidir sobre la pretensión de condena al cumplimiento, cuál sería si la UCM justificó, o no, los gastos computables en el

ejercicio 2010, a introducir en el debate por la parte que lo negara, es decir, por la CAM, no fue objeto de mención en aquel escrito de contestación a la demanda.

UNDÉCIMO .- Antes de seguir, debemos resaltar que esta sentencia no llega a analizar cuál sea la naturaleza jurídica que deba predicarse del "Plan de Inversiones en las **Universidades** Públicas de la Comunidad de Madrid para el período 2007-2011". Es así, porque el objeto de un recurso de casación es sólo el examen de las concretas infracciones jurídicas que la parte impute a la sentencia que recurre; y porque ninguno de los anteriores motivos de casación, como es de ver, plantea adecuadamente aquella cuestión, ya que no se detienen en un mínimo estudio de aquél del que pudiera extraerse cuál es su contenido obligacional, y, con ello, si ha sido, o no, incorrectamente interpretado por la Sala de instancia. Es más, no llegan a combatir las concretas razones por las que ésta lo interpreta en el modo en que lo hace.

DUODÉCIMO .- Abordamos ya el recurso de casación interpuesto por la UCM, para el que no apreciamos ninguna de las causas de inadmisibilidad que opone la CAM. La primera, porque el escrito de preparación sí realiza el juicio de relevancia que exige el art. 89.2 LJCA , hasta el punto de que expone ya las razones jurídicas que luego esgrime el de interposición. Y, la segunda, porque la infracción de normas procesales sí puede hacerse valer por el cauce del art. 88.1.d) LJCA cuando lo que se imputa no es que haya acontecido en el curso del procedimiento o en el modo en que se expresa o deja de hacerlo la sentencia que le pone fin, sino, que la errónea interpretación de aquéllas ha llevado a inadmitir o desestimar alguna de las pretensiones deducidas en el proceso.

Por ese cauce, formula aquel recurso dos motivos de casación. El primero denuncia en su enunciado la infracción de los artículos 31 , 44 , 70.2 y 71.1 LJCA , pues estos permiten que una pretensión indemnizatoria como la que dedujo la actora en su demanda se incorpore como complementaria o accesorio de la principal, sin necesidad de previa reclamación a la Administración causante del daño, si éste ha derivado de la actuación impugnada. Máxime, añade, en los litigios entre Administraciones públicas, en que no cabe interponer recurso alguno en vía administrativa. Y, el **segundo**, la de la jurisprudencia recogida, entre otras -dice- en las sentencias de 18 de octubre de 1997 y 23 de julio de 2001 , que determina que a una pretensión accesorio como aquélla no le es de aplicación la limitación derivada del carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa.

DECIMOTERCERO .- Motivos, ambos, que debemos estimar.

De entrada, o como punto de partida, por ser cierto que la configuración legal del proceso contencioso-administrativo, exteriorizada en lo que ahora importa en los artículos 31.2 , 65.3 y 71.1.d) LJCA , y la jurisprudencia que la complementa, permiten que una pretensión indemnizatoria dirigida al resarcimiento de los daños y perjuicios que haya originado la actividad administrativa impugnada, se deduzca como accesorio de la que pretende que ésta sea anulada o dejada sin efecto, sin que para aquélla se exija el requisito de una reclamación previa a la Administración. En este sentido, cita con acierto el **segundo** motivo de casación la sentencia de este Tribunal Supremo de 23 de julio de 2001 , que aunque referida a los artículos 42 , 79.3 y 84 c) de la anterior Ley de la Jurisdicción , es de total aplicación a la vigente, por disponer, esos anteriores, en esencia, lo mismo que ahora disponen aquellos antes citados de la LJCA. Así, dice esa sentencia que "[...] es doctrina consolidada de esta Sala que los indicados preceptos hacen viable siempre en el proceso la petición indemnizatoria sin necesidad de previa reclamación en vía administrativa por tratarse de un elemento constitutivo de la especie concreta de pretensión tendente a obtener, como secuela del acto impugnado, el restablecimiento de una situación jurídica individualizada (Sentencias de 7 de febrero de 1981 , 1 de febrero de 1982 , 17 de marzo de 1982 , 19 de septiembre de 1983 , 16 de marzo de 1984 , 20 de junio de 1984 , 14 de marzo de 1986 , 12 de marzo de 1994 , 9 de noviembre de 1994 , 18 de octubre de 1997 , 3 de noviembre de 1997 , 20 de enero de 1998 y de 15 de febrero de 1999). En el bien entendido que tal legitimación se reconoce cuando, como ocurre en el presente caso, la indemnización se reclama como subordinada y derivada de la pretensión principal de nulidad del acto o disposición, y no cuando la acción por responsabilidad patrimonial de la Administración se ejercita con autonomía".

Y, además, porque *esa configuración legal no es otra o distinta cuando la modalidad de la actividad administrativa impugnada lo es la nueva que introduce la LJCA y que denomina "inactividad de la Administración"*. Cierto es que la dicción literal del art. 32.1, y su puesta en relación con la de los artículos 31.2 y 32.2, todos de la LJCA , podría favorecer la interpretación de que cuando es esa la modalidad impugnada, sólo le cabría al demandante pretender del órgano jurisdiccional que condene a la Administración al cumplimiento de su obligación en los concretos términos en que esté establecida, sin poder añadir como accesorio una de condena a la indemnización de los daños y perjuicios derivados del incumplimiento. Pero no es así. De un lado, porque aquel párrafo de la Exposición de Motivos de la LJCA antes transcrito, avisa que la nueva acción que

deriva de esa modalidad no se atiende al tradicional carácter revisor del recurso contencioso-administrativo. Y, de otro, porque la indemnización de los daños y perjuicios causados forma parte del contenido mismo de la obligación, al establecer el art. 1101 del Código Civil que quedan sujetos a ella los que en el cumplimiento de sus obligaciones incurrieren en dolo, negligencia o morosidad, y los que de cualquier modo contravinieren al tenor de aquélla. O dicho en otras palabras, el cumplimiento de las obligaciones en los concretos términos en que estén establecidas, al que ciñe la pretensión el art. 32.1, comporta también, como inherente a él, la indemnización de los daños y perjuicios causados por dolo, negligencia o morosidad en dicho cumplimiento.

DECIMOCUARTO .- Estimado el recurso de casación interpuesto por la UCM, procede resolver, dentro de los términos en que apareciera planteado el debate, lo que corresponda sobre aquella pretensión indemnizatoria, pues es eso lo que impone el art. 95.2.d) LJCA .

Para ello, y de nuevo, debe resaltarse que la modalidad de la actividad administrativa impugnada es la de aquélla "inactividad de la Administración", pues si el cumplimiento de la obligación, al que ya se condena a ésta, aunque sea tardío, repara, en todo o en parte, los daños y perjuicios causados por el incumplimiento, claro será que la indemnización, o no procede, o procederá sólo en parte.

En consecuencia, el demandante debe acreditar, no sólo que los daños y perjuicios cuya indemnización reclama derivan del incumplimiento, sino, además, que son irreversibles, esto es, que no quedan reparados por el cumplimiento tardío.

En este punto, antes de analizar las actuaciones para comprobar si tal acreditación existe, debemos señalar que aquella actitud adoptada en el escrito de contestación a la demanda, no puede, pues no es ese el sentido de lo que allí se dijo, interpretarse como un reconocimiento de la realidad de los daños y perjuicios detallados en la demanda.

DECIMOQUINTO .- Esas bases nos llevan a desestimar la pretensión indemnizatoria que nos ocupa. En efecto:

A) El fundamento de derecho séptimo de la demanda detalla un primer grupo de perjuicios, derivados de la renuncia a la celebración de determinados contratos de obras cuyos expedientes de contratación se habían iniciado sin llegar al estadio de adjudicación provisional, a la que se vio obligada la UCM -se dice por la falta de consignación presupuestaria prevista en el Plan, y que consisten en los gastos preparatorios que han devenido inútiles e innecesarios, motivados por la redacción o modificación de proyectos, el pago del impuesto de construcciones, instalaciones y obras, y el de la tasa por licencias de obras o prestación de servicios urbanísticos, para lo que acompaña, como prueba de ello, los documentos números 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14.

Sin embargo, aunque es cierto que el núm. 6 afirma que la Vicegerencia de Asuntos Generales e Infraestructuras de la UCM emitió el 10 de diciembre de 2009 informe relativo a la situación presupuestaria en el ejercicio 2010, y que el documento habla de la inexistencia de crédito para acometer los proyectos que relaciona y que habían de ejecutarse total o parcialmente en ese ejercicio; lo es, asimismo, que también toma en cuenta la necesidad de restricción del gasto cuando la Gerente, por delegación del Rector, adopta la resolución que decide renunciar a la celebración de los contratos de Servicios/Obras que indica y que aún no habían sido adjudicados provisionalmente. Resolución que se adopta, según expresa, "por las razones expuestas en la Memoria justificativa de la Vicegerencia de Asuntos Generales de fecha 10 de diciembre de 2009". Pero ésta omite un análisis detallado de aquella situación presupuestaria, necesario para decidir con seguridad cuál o cuáles -y su respectiva incidencia- haya o hayan sido las causas reales de dicha renuncia. Máxime, si la Memoria tiene en cuenta una previsión de ingreso para el ejercicio 2010 de 6.500.000 #, y relaciona como contratos que "actualmente se encuentran en licitación", unos en los que el importe total de licitación asciende a 5.742.485,71 #, calculando para "posible adjudicación" la cifra de 3.744.471,53 #.

Amén de ello, aquellos documentos nada dicen acerca de que los gastos a que se refiere aquel primer grupo no puedan ser útiles, por servir aún para su finalidad, una vez que tenga lugar el cumplimiento de la obligación. Así, falta toda indicación de que los proyectos ya abonados no puedan servir para el momento futuro en que quepa reanudar el expediente de contratación. O similar indicación respecto de los pagos por tasas o impuestos.

B) Detalla aquel fundamento de derecho un **segundo** grupo de perjuicios, que consisten también en similares gastos preparatorios que han devenido inútiles, aunque ahora al haber tenido que desistir la UCM, a causa del incumplimiento del Plan, de la ejecución de determinadas obras no iniciadas. Lo que dice probar con los documentos números 15, 16, 17, 18 y 19.

Pero de nuevo, y también, falta esa acreditación de que se trate de gastos que no puedan ser útiles una vez cumplida la obligación.

C) Por último, se refiere a los originados por la resolución de un contrato de obras adjudicado, consistentes en las indemnizaciones satisfechas al contratista y en el importe de los trabajos de aseguramiento y conservación de la obra. Para lo que acompaña los documentos números 20, 21 y 22.

Pero ahí, la Resolución Rectoral que acuerda la resolución contractual, no aclara la causa de ésta. En cambio, la que resuelve el expediente de valoración de los trabajos de aseguramiento y conservación de la obra, dice, literalmente, que "el motivo que determina la resolución contractual es la inexistencia de licencia de construcción y la falta de financiación suficiente". Y, en iguales términos, la que resuelve el de indemnización, dice de nuevo que la suspensión y retraso en la ejecución contractual es "la inexistencia de licencia de construcción y la falta de financiación suficiente".

DECIMOSEXTO .- La consecuencia última de todo lo razonado es que debamos confirmar la parte dispositiva o fallo de la sentencia recurrida, a pesar de estimar, como haremos, el recurso de casación interpuesto por la UCM.

DECIMOSÉPTIMO .- De conformidad con lo dispuesto en el art. 139.2 LJCA , procede imponer a la CAM las costas causadas con su recurso de casación, si bien, como permite el núm. 3 de ese precepto, con el límite de que en su tasación no podrá incluirse por el concepto de honorarios de Letrado de la parte recurrida una cifra superior a la de 3000 euros. Por el contrario, y conforme a ese mismo precepto, no procede imponer las causadas con el recurso de casación interpuesto por la UCM.

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

NO HA LUGAR al recurso de casación interpuesto por la Comunidad de Madrid contra la sentencia de fecha 22 de julio de 2011, dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso contencioso-administrativo núm. 458/2010 . Con imposición a aquélla de las costas causadas con su recurso, con el límite fijado en el fundamento de derecho último de esta sentencia.

HA LUGAR , por el contrario, al recurso de casación interpuesto contra esa sentencia por la **Universidad** Complutense de Madrid. Sin imposición de las costas causadas con él.

DESESTIMAMOS , al igual que hizo la sentencia recurrida, cuyo fallo confirmamos por ello, la pretensión de indemnización de daños y perjuicios que dedujo la **Universidad** Complutense de Madrid.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos . PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente de esta Sala Excmo. Sr. D. **Segundo Menendez Perez**, todo lo cual yo el Secretario, certifico.