



Roj: STS 1945/2013 - ECLI:ES:TS:2013:1945  
Id Cendoj: 28079130042013100089  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 4  
Nº de Recurso: 5720/2011  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN  
Ponente: SEGUNDO MENENDEZ PEREZ  
Tipo de Resolución: Sentencia

### SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a dos de Abril 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, contra sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 13 de julio de 2011, sobre incumplimiento de la Orden 85/2007 de 15 de enero del Consejero de Educación de la Comunidad de Madrid por la que se ordena publicar el Plan de Inversiones en las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid para el período 2007-2011.

Se ha personado en este recurso, como parte recurrida, 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 456/2010 la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, con fecha 13 de julio de 2011, dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor literal: "**FALLAMOS** : Que, acogiendo una de las excepciones procesales opuestas por el Letrado de la CAM, **INADMITIMOS-en aplicación del art. 69.c) en relación con el 25.1 LJCA** - , el recurso contencioso-administrativo nº 456/10, interpuesto -en escrito presentado el 23 de junio del pasado año 2010- por la **UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID** , representada y defendida por un Letrado de sus Servicios Jurídicos, contra el incumplimiento por la Comunidad de Madrid de las obligaciones asumidas en el denominado "PLAN DE INVERSIONES EN LAS UNIVERSIDADES PUBLICAS DE LA COMUNIDAD PARA EL PERIODO 2007-2011", en relación con el ejercicio 2009 por el que se reclama la suma global de 20.484.123,71#. Sin costas".

**SEGUNDO.-** Contra dicha sentencia ha preparado recurso de casación la representación procesal de la UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID, interponiéndolo en base a los siguientes motivos de casación:

*Primero* .- Al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley de la Jurisdicción por manifiesta incongruencia omisiva de la sentencia recurrida, al no pronunciarse sobre las pretensiones formuladas en demanda, e infracción del artículo 24 CE y artículo 33 de la LJCA y 218 LEC que determinan que las sentencias deben ser claras, precisas y congruentes con las demandas y con las demás pretensiones de las partes deducidas oportunamente en el pleito.

*Segundo* .- Bajo el mismo amparo procesal, por infracción de lo previsto en el artículo 56.4 de la LJCA cuando dispone que después de la demanda y contestación no se admitirán a las partes más documentos que los que se hallen en alguno de los casos previstos para el proceso civil, así como de lo previsto en el 435 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) que regula los supuestos en los que procede la práctica de diligencias finales.

*Tercero* .- 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 25 y 69.1.c) de la Ley de la Jurisdicción .

*Cuarto* .- Bajo el mismo amparo procesal por infracción de lo previsto en los artículos 79.1 y 81.1 de la Ley Orgánica de Universidades (LOU) y artículos 8.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , y los artículos 1256 y 1258 del Código Civil .

Y termina suplicando a la Sala que "...dicte nueva Sentencia en la que, con admisión del recurso contencioso-administrativo, se estime la demanda formulada por esta Universidad Complutense de Madrid contra la Comunidad de Madrid y se condene a la misma por incumplimiento del "Plan de Inversiones en las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid para el período 2007-2011" suscrito en fecha 22 de diciembre de 2006 y se condene a la Comunidad de Madrid a su pleno cumplimiento ordenando que se ponga a disposición de la Universidad Complutense de Madrid la cantidad de 19.537.391 euros con destino a las obras de inversión con arreglo al "Plan de Inversiones en las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid para el período 2007-2011", asimismo, se condene a la Comunidad de Madrid al abono a esta Universidad de los 478.332,56 euros que restan de abonar correspondientes a la obra certificada y justificada a la Comunidad de Madrid y se condene 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" que ascienden a 468.400,15 euros".

**TERCERO.-** La representación procesal de la ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID, se opuso al recurso de casación interpuesto de contrario y suplica en su escrito a la Sala que "...dicte Sentencia desestimatoria del recurso de casación confirmando la resolución recurrida, con imposición de costas a la parte recurrente".

**CUARTO.-** Mediante providencia de fecha 14 de febrero de 2013 se señaló el presente recurso para votación y fallo el día 5 de marzo del mismo año, en cuya fecha han tenido lugar dichos actos procesales.

**QUINTO.-** No se ha observado el plazo que la Ley de la Jurisdicción fija para dictar sentencia, debido a la carga de trabajo que pesa sobre el Tribunal.

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

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- El núcleo o la esencia de las razones jurídicas por las que la sentencia recurrida inadmite el recurso contencioso- administrativo que interpuso la Universidad Complutense de Madrid (UCM, en adelante) contra el incumplimiento por la Comunidad de Madrid (CAM, en lo sucesivo), en el ejercicio de 2009, del denominado "Plan de Inversiones en las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid para el período 2007-2011" (el Plan, desde aquí), es la negación de que éste sea un convenio administrativo del que deriven las obligaciones de entrega de las cantidades reclamadas. Es por ello, por la consideración de que el Plan no tiene naturaleza obligacional inmediata, por lo que acoge una causa de inadmisibilidad opuesta por la CAM y decide que aquel recurso es inadmisibile por inexistencia de acto impugnabile, con cita, ahí, del artículo 69 c), en relación con el 25.1 (sic) de la Ley 29/1998 (LJCA, en lo que queda).

En consecuencia, el orden más lógico aconseja que analicemos en primer lugar el cuarto y último de los motivos de casación que formula la UCM, pues es en él donde se combate aquella consideración sobre la naturaleza jurídica del Plan.

**SEGUNDO** .- Denuncia, al amparo del artículo 88.1.d) de la LJCA , la infracción de los artículos 79.1 y 81.1 de la Ley Orgánica de Universidades , 8.2 de la Ley 30/1992 y 1256 y 1258 del Código Civil , razonando, dicho aquí en síntesis, que el Plan se suscribió sobre las premisas que resultan de aquellos dos primeros artículos; que la sentencia desconoce el valor negocial y/o convencional atribuido ex lege a los instrumentos en los que se plasma la planificación de las inversiones de las Universidades Públicas, que el segundo de ellos denomina como convenios y contratos-programa; y que inaplica el tercero, que dispone que los convenios de colaboración celebrados obligarán a las Administraciones intervinientes desde el momento de su firma, salvo que en ellos se establezca otra cosa, lo cual supone un trasunto de la obligatoriedad de lo convenido, de un lado, y de la imposibilidad de dejar al arbitrio de uno de los contratantes el cumplimiento de los contratos, de otro, derivadas de los dos últimos.

**TERCERO** .- La Orden 85/2007, de 15 de enero, del Consejero de Educación, ordenó publicar el Plan en el BOCM, lo que tuvo lugar en el núm. 28, correspondiente al viernes 2 de febrero de 2007, en donde puede verse.

Dicha Orden da cuenta de que durante el año 2006, representantes de la Dirección General de Universidades e Investigación y de las Universidades de Alcalá, Autónoma de Madrid, Carlos III, Complutense de Madrid, Politécnica de Madrid y Rey Juan Carlos se constituyeron en una comisión negociadora, con la finalidad de elaborar un Plan de Inversiones en las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid para el período 2007-2011. Que, alcanzado en el seno de ella un preacuerdo, dicha comisión acordó elevar a los órganos competentes de la Comunidad de Madrid y de las Universidades Públicas madrileñas el citado Plan de Inversiones. Y que mediante acuerdo de 22 de diciembre de 2006, la Presidenta de la Comunidad de Madrid y los Rectores Magníficos de aquellas Universidades suscribieron dicho Plan.

A su vez, en el texto del Plan y en lo que parece relevante para decidir la cuestión que plantea el motivo que analizamos, se lee en su Introducción: Que es preciso aprobar un nuevo Plan que consolide el Espacio Madrileño de Enseñanza Superior "EMES", cumpliendo los objetivos de calidad y excelencia fijados por la Comunidad de Madrid y las Universidades Públicas de la región y que permita a las Universidades Públicas de Madrid alcanzar una posición competitiva de liderazgo en el contexto universitario internacional. Que la Comunidad de Madrid, continuando con el compromiso adquirido con las Universidades Públicas de la región en la actual legislatura, iniciado con la firma del vigente Modelo de Financiación para gasto corriente y los acuerdos de mejora retributiva, incrementa los fondos disponibles para inversiones durante el próximo quinquenio en más de un 50 por 100. Que el Plan previsto para los próximos cinco años, recoge la propuesta conjunta de las seis Universidades Públicas presenciales de la Comunidad de Madrid que, además, ha sido respaldada y mejorada con mayores dotaciones de fondos por la Comunidad de Madrid, con un crecimiento próximo al 12 por 100 para el año 2007 y de un 70,6 por 100 acumulado en los cinco años de vigencia del Plan, lo que da un crecimiento medio anual del 14,12 por 100. Y que el Plan prevé una distribución de fondos públicos basada en criterios objetivos, transparentes y equitativos, distinguiendo entre fondos fijos para cada Universidad y fondos variables que se distribuirán entre ellas de acuerdo con los porcentajes de las subvenciones nominativas para gastos corrientes transferidas el año anterior respecto del total de las nominativas de las seis Universidades en dicho año.

Acto seguido, en el apartado titulado Ámbito de actuación, se lee que, en cuanto a su contenido, el Plan incluye las inversiones en todas las infraestructuras necesarias para el desempeño de las funciones universitarias, ya sean docentes, de investigación o de prestación de servicios a la sociedad madrileña.

A continuación, en el denominado Objetivos, se dice que persigue, entre otros, garantizar la prestación de los servicios universitarios, ya sean docentes, de investigación o de prestación de servicios a la sociedad madrileña; y garantizar, también, la sostenibilidad financiera de las infraestructuras de las Universidades Públicas.

En el siguiente, bajo el epígrafe Financiación y gasto, leemos que el Plan se dota con un importe total de 640.000.000 de euros, que en un primer cuadro se desglosa por anualidades, distribuyéndose en otro que le sigue la parte fija de cada una de éstas entre las seis Universidades (así, en lo que ahora importa, esto es, para la UCM en el año 2009, se cifra esa parte fija en 41 millones de euros). Y se lee también, y aquí copiamos literalmente, que "Durante el período de vigencia de este Plan de Inversiones, el Gobierno de Madrid incluirá estas cantidades, como transferencias de capital a las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid, en los respectivos proyectos de las Leyes de Presupuestos correspondientes".

En el apartado que sigue, denominado Actuaciones, se lee que con objeto de llevar a cabo el desarrollo, aplicación, interpretación y seguimiento del Plan, la Comisión Negociadora se constituye en Comisión de Seguimiento, a la que se dará cuenta de las modificaciones que se acuerden en las actuaciones a financiar. Y que, asimismo, se creará una Comisión Paritaria para cada Universidad, formada por dos representantes de la Universidad, designados por su Rector, y dos de la Dirección General de Universidades e Investigación, designados por el Consejero de Educación, que se reunirá las veces que se considere necesario, a petición de alguna de las partes, y ejercerá, de común acuerdo, las funciones de revisar, en su caso, anualmente, la previsión de obras a realizar; y de modificar, si se considera necesario, los porcentajes destinados a obras de rehabilitación, reposición, mantenimiento y seguridad y a equipamiento, siempre que se trate de disminuirlos.

A estos porcentajes se refiere el Anexo I, fijando para cada una de las seis Universidades qué porcentaje de los fondos previstos se aplicará para obras de reposición, mantenimiento y seguridad (RMS) y equipamiento, y cuál, el restante, para obras nuevas. Así, en lo que hace a la UCM, se fija que para las primeras aplicará un 85 por 100, y para las segundas un 15 por 100. Sin introducir para ella, a diferencia de lo que sí hace para la Universidad Carlos III, Politécnica de Madrid y Universidad Rey Juan Carlos, modificación alguna de esa distribución porcentual durante todo el periodo de vigencia del Plan.

Por fin, el Anexo II establece reglas para el libramiento de fondos. De un lado, para obras de rehabilitación, reposición, mantenimiento y seguridad y para equipamiento; con previsión de que aquellos se realizarán como pagos a cuenta de la cantidad anual estimada, con liquidación al final del ejercicio; justificándose los gastos realizados el 1 de abril, el 1 de julio y el 15 de noviembre, mediante facturas si por razón de su importe tienen la consideración de contrato menor, y, en otro caso, mediante la primera certificación de obra o documento acreditativo del pago, junto con un certificado expedido por el órgano competente de la Universidad que exprese que se han seguido los trámites previstos en la normativa vigente, tanto en materia de contratación como en cualquier otra que pudiera resultar de aplicación. Y, de otro, para obra nueva, señalando que si se trata de obras que han contado con financiación de la Comunidad de Madrid en algún ejercicio económico anterior a la vigencia de este acuerdo, la Universidad enviará a aquella Dirección General las certificaciones de obra correlativas a la última presentada; y si se trata de obras a iniciar en alguno de los ejercicios económicos a los que se refiere este acuerdo, enviará, junto con la primera certificación de obra, aquel certificado expresivo del seguimiento de los trámites previstos en aquella normativa; certificaciones de obra que habrían de enviarse, siempre que fuera posible, el 1 de abril, el 1 de julio y el 15 de noviembre; tramitándose su pago por esa Dirección General una vez visadas por los servicios competentes de la Consejería de Educación.

**CUARTO** .- A la vista de todo ello, entendemos que el Plan no es una mera previsión de gasto que en la intención de las partes quedara supeditada a lo que establecieran las Leyes de Presupuestos correspondientes. A favor de esa tesis que deseamos sólo opera aquel párrafo del apartado "Financiación y gasto" que transcribimos antes ("Durante el período de vigencia de este Plan de Inversiones, el Gobierno de Madrid incluirá estas cantidades, como transferencias de capital a las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid, en los respectivos proyectos de las Leyes de Presupuestos correspondientes"). Pero sólo aparentemente, pues de él y del tenor del Plan en su conjunto no se desprende en momento alguno que lo convenido fuera sólo una previsión. El Plan se suscribe por la Presidenta de la Comunidad de Madrid, mientras que en aquel párrafo se establece una obligación para el Gobierno de ésta; reflejada además en términos imperativos, sin traslucir ahí en modo alguno, pese a ser un momento lógico para hacerlo, que fuera una que quedara condicionada a la disponibilidad de unos fondos que ya se cuantificaban y con los que ya se dotaba al Plan. A lo largo de éste, nada se dice tampoco para la eventualidad de que aquellas Leyes no llegaran a incluir las cantidades previstas, pese a ser lógico, en una tesis como la que deseamos, que quedara fijado cómo habría de distribuirse entre las seis Universidades la menor parte fija que resultara efectivamente incluida; y pese a contemplar el Plan, con toda naturalidad y con igual silencio, el libramiento de fondos para obra nueva iniciada en alguno de sus ejercicios económicos. El Plan surge tras una negociación y habla, repetidamente, de acuerdo; refiriéndose también, cuando trata de la Comisión de Seguimiento, a que las modificaciones en las actuaciones a financiar serán las que se acuerden, sin prever que las mismas pudieran ser impuestas por causa de una eventualidad como aquélla o por la insuficiencia de unos fondos con los que, repetimos, ya se dotaba al Plan. Al hablar de sus objetivos no utiliza el verbo procurar, como también sería lógico en aquella tesis, expresando, en cambio, que son los de "garantizar", tanto la prestación de los servicios universitarios, como la sostenibilidad financiera de las infraestructuras de las Universidades, entre otros. Y sigue sin prever nada cuando se refiere a cómo ha de tramitarse el pago de las certificaciones de obra enviadas.

En definitiva, el Plan, al menos en la común intención de las partes que resulta o se desprende de los términos en que quedó expresado, es uno de aquellos convenios a los que alude el artículo 81.1 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. Aprobado para dar cumplimiento a la exigencia legal reflejada en el artículo 79.1 de dicha Ley, de garantizar que éstas, como expresión de la autonomía económica y financiera que es consecuencia de la que les reconoce el artículo 27.10 de la Constitución, dispongan efectivamente de los recursos necesarios para un funcionamiento básico de calidad.

En contra de esa naturaleza jurídica y, por tanto, de la exigibilidad de las obligaciones establecidas en el Plan, no dice nada en sí misma o por ella sola la circunstancia de que sus estipulaciones no fueran después exactamente reflejadas en aquellas Leyes de Presupuestos o en algunas de ellas, pues jurídicamente son cosas distintas el compromiso contraído y la existencia de crédito. La carencia o la insuficiencia de éste podrá ser causa de invalidez de aquél. Pero ésta ha de ser declarada, fijándose sus efectos, sin que quede excluida la posibilidad de continuación de los pactados y bajo las mismas cláusulas del pacto en caso de que la nulidad produjese un grave trastorno al servicio público y mientras se adopten las medidas urgentes para evitar el perjuicio. Así se desprende, citándolos aquí a título de ejemplo y sólo por razón de analogía, de lo que disponen los artículos 31 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

No compartimos, pues, los argumentos de la CAM que para defender la naturaleza jurídica que la Sala de instancia atribuye al Plan aluden a los límites del principio de autonomía financiera de las Universidades, al principio de legalidad presupuestaria, al aún más elevado de la división de poderes, o a los artículos 66 , 97 , 134 y 152 de la Constitución , haciéndolo en términos muy similares a los que expuso en el recurso de casación número 5273/2011 (que ella misma menciona en su escrito de oposición), resuelto por la sentencia de este Tribunal Supremo de fecha 3 de enero de 2013 .

**QUINTO** .- Procede, pues, estimar aquel motivo de casación cuarto. Casar la sentencia recurrida. Y, como ordena el artículo 95.2.d) LJCA , resolver lo que corresponda dentro de los términos en que apareciera planteado el debate.

Para ello, hemos de abordar ante todo la primera causa de inadmisibilidad que se opuso en el escrito de contestación a la demanda, derivada, en la tesis de la CAM, del hecho de que la UCM, pese a haber requerido a aquélla para que iniciara los trámites oportunos para una modificación presupuestaria que incluyera en los presupuestos de la Comunidad de Madrid las cantidades precisas para cumplir el Plan, interpusiera el recurso contencioso-administrativo, no contra la resolución de la Consejera de Educación de 28 de mayo de 2010 que consideró extemporáneo dicho requerimiento, sino contra el incumplimiento del Plan. A juicio de la CAM, es esa resolución la que debería haber sido impugnada, en cuanto generada por la propia decisión de la UCM de hacer uso de la posibilidad del requerimiento previo a la que se refiere el artículo 44.1 LJCA , constituyendo un supuesto de desviación procesal que luego interpusiera el recurso contra el incumplimiento mismo.

No es así, sin embargo. El incumplimiento del Plan, en cuanto convenio del que nacería la obligación de realizar una prestación concreta (la prevista para aquel ejercicio 2009) 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 . Situados ahí, podría parecer que si la reclamación que exige el segundo de estos preceptos, o el requerimiento facultativo que prevé aquel artículo 44.1 para los litigios entre Administraciones públicas, recibiera una respuesta de la requerida de inadmisión o desestimación, surgiría así un "acto" administrativo (el constituido por esa respuesta) que sería, él y no la "inactividad", la "actividad administrativa impugnabile" en el posterior recurso jurisdiccional. Pero no es esa interpretación, y sí la de que la "actividad administrativa impugnabile" sigue siendo, incluso aunque medie esa respuesta, la "inactividad", la que este Tribunal considera 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*".

**SEXTO** .- Opuso también una segunda causa de inadmisibilidad, pues el recurso contencioso-administrativo debió ser interpuesto en el plazo de dos meses a contar desde el momento en que la UCM tuvo conocimiento o pudo conocer la inactividad que imputa a la CAM, lo que ocurrió, a juicio de ésta, cuando el 30 de diciembre de 2008 se publicó en el BOCM la Ley 2/2008, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2009.

Causa que tampoco podemos acoger. Aquel artículo 29.1 LJCA establece un procedimiento de reacción contra la "inactividad" de la Administración que comienza con la reclamación que el interesado debe formular. Pero no fija plazo para que ésta se haga. Por tanto y como es lógico, habrá que entender que puede formularse mientras no haya prescrito el derecho dimanante de la disposición, acto, contrato o convenio que lo reconozca. Regla general, esa, que sigue en pie en el caso del artículo 44 LJCA , es decir, cuando en un litigio entre Administraciones públicas precede al recurso jurisdiccional el requerimiento que una hace a la otra para que inicie la actividad a la que esté obligada. Sencillamente, porque ahí no se regula un presupuesto procesal, pues el requerimiento que contempla el precepto es sólo potestativo, tal y como se desprende del tenor del inciso final del artículo 46.6 LJCA . Por ende, el incumplimiento del plazo a que se refiere el número 2 de aquel artículo 44, no determina la extemporaneidad del recurso jurisdiccional, sino, sólo, que el requerimiento extemporáneo, a diferencia del que no lo sea, no servirá para demorar mientras se responde el que fuera hábil para interponer aquél.

Amén de ello, en un supuesto como el de autos, en el que no se dice que haya habido una comunicación formal de que el convenio no fuera a ser cumplido; en el que éste fija su ámbito temporal en un período de cinco años, que abarca desde el año 2007 al año 2011; y en el que se estipula que los gastos realizados en los meses de noviembre y diciembre, o las certificaciones de obra correspondientes a esos meses, se justificarán o enviarán antes del 1 de abril del año siguiente; en un supuesto así, repetimos, no cabe tener como fecha en que la UCM ya "hubiera conocido", o ya hubiera "podido conocer", la inactividad finalmente constatada (es decir, como "dies a quo" del plazo que establece aquel artículo 44.2 LJCA ), la de la publicación en el BOCM de aquella Ley 2/2008, pues lícitamente podía confiar que el importe con que se dotó al Plan existiera pese a ello, o que su insuficiencia fuera remediada mediante un mecanismo presupuestario hábil para hacerlo.

Las sentencias de este Tribunal Supremo de 8 y 15 de julio de 2008 , 25 de mayo de 2010 o 3 de enero de 2013 , entre otras, dictadas respectivamente en los recursos de casación 5245/2005 , 6388/2005 , 4377/2008 y 5273/2011 , 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 esta perspectiva, la seguridad jurídica, la confianza que preservan las causas de inadmisibilidad, no ampara tampoco la que estamos analizando, pues la CAM, en un supuesto como aquél, no pudo verse sorprendida por el hecho de que el 29 de abril de 2010 se presentara en su Registro General un escrito de la UCM en que le requería para el cumplimiento de lo acordado en el Plan.

**SÉPTIMO** .- Por lo que hace a las cuestiones de fondo, su análisis exige destacar de entrada que el "antecedente de hecho" único del escrito de contestación a la demanda se limitó a expresar lo siguiente: "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". Asimismo, debe destacarse que aquel escrito nada dijo en sus "fundamentos de derecho" en contra de la correcta cuantificación en el de demanda de las cantidades que habrían de ser entregadas para el cumplimiento del Plan. También, que la CAM expresó en el segundo otrosí del repetido escrito "que no es necesario el recibimiento a prueba del pleito, sin perjuicio del expediente administrativo", solicitando por ello a la Sala "que no acuerde el recibimiento a prueba, sin perjuicio del expediente aportado a los autos". Que recibido el pleito a prueba, se limitó aquélla a proponer como único medio de prueba "la toma en consideración del expediente administrativo que obra unido a los presentes autos". Y, finalmente, que hallándose el recurso en trámite de conclusiones, presentó un escrito que proponía como prueba la de los documentos que aportaba, sin decir nada acerca de que esos documentos no obraran en su poder desde el inicio del proceso. Tal aportación fue rechazada por la Sala de instancia por providencia de 15 de marzo de 2011, que no fue recurrida, no alegándose nada en contra de la razón jurídica expresada en ella en el escrito de conclusiones que la CAM presentó el siguiente día 24 de ese mes. Sin embargo, dicha Sala, estando concluso el pleito y pendiente de señalamiento para votación y fallo, acordó como diligencia final la de requerir que tales documentos fueran aportados, de los que, una vez hecho, entregó copia a la UCM, que se opuso a su admisión invocando lo dispuesto en el artículo 435.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil ; también, que con su aportación se le causaba indefensión, pues introducen hechos nuevos que no fueron alegados ni en el escrito de contestación ni en el de conclusiones, sin que se alegara que no estuvieran a disposición de la CAM en el momento oportuno para su incorporación al proceso; y, en fin, que cinco de los seis documentos aportados nada tienen que ver con el asunto objeto del presente recurso.

**OCTAVO** .- De esa actuación procesal de la Administración demandada que acabamos de detallar, se siguen las siguientes consecuencias en lo que ahora importa: La inadmisibilidad de aquellos documentos aportados cuando el recurso ya estaba en trámite de conclusiones, pues su admisión conculcaría lo dispuesto en el artículo 56, números 3 y 4, LJCA , en relación con lo que disponen los artículos 265.2 , 269 , 270 , 271 y 272 de la Ley de Enjuiciamiento Civil ; lo que arrastra a su vez la imposibilidad de que la Sala de instancia pudiera después requerir para su aportación, pues las facultades que otorga el artículo 61, números 1 y 2, LJCA deben entenderse limitadas a aquello que pueda acordarse sin contradecir otras normas procesales. Y la consideración de que las cantidades no entregadas en el ejercicio de 2009, de las estipuladas en el Plan, son las que concretó la UCM en su escrito de demanda, pues no alcanzamos a ver que obstáculo podía impedir que la CAM indicara en el suyo de contestación cualquier posible error o exceso al hacer el cálculo de la que aquélla fija por la denominada parte variable.

**NOVENO** .- Procede, por tanto, acoger la primera pretensión que dedujo la UCM: De condena a abonar la cantidad de 19.537.391 euros, consistente en la diferencia entre lo previsto en el Plan para aquel ejercicio (41.000.000 por la parte fija y 5.537.391 por la variable) y lo puesto a disposición de aquella (27.000.000 de euros).

**DÉCIMO** .- Pero no las dos restantes.

La de abono de la cantidad de 478.332,56 euros, reclamada por ser la diferencia entre lo certificado por obras e inversiones con cargo al Plan en dicho ejercicio (27.478.332,56) y lo abonado (27.000.000), porque no se explica en el escrito de demanda la razón por la que esa diferencia hubiera de ser cubierta con cargo a previsiones distintas de las estipuladas en el Plan. O dicho de otra forma: porque no se explica que esa concreta diferencia no deba entenderse satisfecha con el pago que resultará de la ejecución de aquella primera condena.

Y la de indemnización de los daños y perjuicios que se dicen causados, consistentes en el precio pagado por la redacción de dos proyectos elaborados para la posterior ejecución de obras en determinados edificios, y en el importe de la tasa municipal correspondiente a la licencia urbanística de la primera de ellas, porque no se explica en aquel escrito de demanda que tales gastos hayan devenido inútiles, es decir, que aquellos proyectos no puedan ser utilizados al acometer las obras una vez obtenida la cantidad a cuya entrega se condena, ni puedan pervivir los efectos de la licencia y su tasa ya abonada.

**UNDÉCIMO** .- De conformidad con lo dispuesto en los números 1 y 2 del artículo 139 LJCA , no procede imponer a una de las partes las costas causadas, ni en la instancia, ni en este grado de casación.

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 que la Universidad Complutense de Madrid interpone contra la sentencia de fecha 13 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 número 456/2010 . Sentencia que casamos y dejamos sin efecto. En su lugar:

**ESTIMAMOS EN PARTE** el recurso contencioso-administrativo que dicha Universidad interpuso contra el incumplimiento en el ejercicio de 2009 del "Plan de Inversiones en las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid para el período 2007-2011", condenando a la Comunidad de Madrid a que abone a aquella la cantidad de 19.537.391 euros. Desestimamos las restantes pretensiones deducidas. Y no imponemos las costas causadas, ni en la instancia, ni en este grado de casación.

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.