



Roj: STS 897/2018 - ECLI:ES:TS:2018:897
Id Cendoj: 28079130032018100098
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 3
Nº de Recurso: 3192/2015
Nº de Resolución: 415/2018
Procedimiento: Recurso de casación
Ponente: ANGEL RAMON AROZAMENA LASO
Tipo de Resolución: Sentencia

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo **Contencioso-Administrativo**

Sección Tercera

Sentencia núm. 415/2018

Fecha de sentencia: 15/03/2018

Tipo de procedimiento: **RECURSO CASACION**

Número del procedimiento: 3192/2015

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 06/03/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Angel Ramon Arozamena Laso

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 8

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por: MDC

Nota:

RECURSO CASACION núm.: 3192/2015

Ponente: Excmo. Sr. D. Angel Ramon Arozamena Laso

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo **Contencioso-Administrativo**

Sección Tercera

Sentencia núm. 415/2018

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espin Templado, presidente

D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

D^a. Maria Isabel Perello Domenech

D. Diego Cordoba Castroverde

D. Angel Ramon Arozamena Laso

D. Fernando Roman Garcia

En Madrid, a 15 de marzo de 2018.

Esta Sala ha visto el presente **recurso** de **casación** núm. **3192/2015**, interpuesto por el **GOBIERNO DE CANARIAS**, representado y defendido por el Letrado de sus Servicios Jurídicos, contra la sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo **Contencioso-Administrativo** de la Audiencia Nacional, de fecha 17 de julio de 2015, dictada en el **recurso** de dicho orden jurisdiccional seguido ante la misma bajo el núm. 601/2013, a instancia de la anterior recurrente, contra el incumplimiento por el Ministerio de Fomento de compromisos adquiridos en Convenio de Colaboración en materia de Carreteras; ha sido parte recurrida el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta de la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**.

Ha sido ponente Angel Ramon Arozamena Laso.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el **recurso contencioso-administrativo** núm. 601/2013 seguido en la Sección Octava de la Sala de lo **Contencioso-Administrativo** de la Audiencia Nacional, con fecha 17 de julio de 2015, se dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

«FALLO: Que debemos DESESTIMAR y DESESTIMAMOS el **recurso contencioso-administrativo** interpuesto por el GOBIERNO DE CANARIAS contra el incumplimiento por el Ministerio de Fomento de los compromisos adquiridos en virtud de la adenda de 17 de noviembre de 2009 al Convenio de Colaboración entre la Administración General del Estado y el Gobierno de Canarias en materia de Carreteras celebrado el 31 de enero de 2006, objeto de impugnación, resolución que confirmamos. Con condena al pago de las costas a la parte actora».

SEGUNDO.- El Letrado de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias en representación del GOBIERNO DE CANARIAS, presentó con fecha 31 de julio de 2015 escrito de preparación del **recurso** de **casación**.

La Secretaria Judicial de la Sección Octava de la Sala de lo **Contencioso-Administrativo** de la Audiencia Nacional acordó por diligencia de ordenación de fecha 1 de septiembre de 2015 tener por preparado el **recurso** de **casación**, remitir los autos jurisdiccionales de instancia y el expediente **administrativo** a la Sala Tercera del Tribunal Supremo y emplazar a las partes interesadas ante dicha Sala Tercera.

TERCERO.- La parte recurrente, presentó con fecha 20 de octubre de 2015 escrito de formalización e interposición del **recurso** de **casación** -cuyos motivos se reseñarán más adelante-, en el que solicitó se dicte sentencia casando y anulando la de instancia y, entrando a conocer de la cuestión de fondo, proceda a la estimación del **recurso contencioso-administrativo** interpuesto por esta Administración contra el Ministerio de Fomento, con expresa condena en costas.

CUARTO.- La Administración General del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado, compareció y se personó como parte recurrida.

QUINTO.- La Sala Tercera -Sección Primera- acordó, por providencia de fecha 17 de febrero de 2016, admitir a trámite el presente **recurso** de **casación** y remitir las actuaciones a la Sección Tercera de conformidad con las Normas de reparto de los asuntos entre las Secciones.

SEXTO.- Dado traslado del escrito de formalización e interposición del **recurso** de **casación**, al Abogado del Estado, en representación de la Administración General del Estado, parte recurrida, presentó en fecha 21 de abril de 2016 escrito de oposición al **recurso**, formulando los argumentos de contrario que consideró convenientes a su derecho, suplicando a la Sala se dicte sentencia desestimatoria de este **recurso** con los demás pronunciamientos legales.

SÉPTIMO.- Terminada la sustanciación del **recurso**, y llegado su turno, se señaló para deliberación, votación y fallo el siguiente día 6 de marzo de 2018, fecha en la que tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo **Contencioso-Administrativo** de la Audiencia Nacional, de 17 de julio de 2015, desestima el **recurso** núm. 601/2013 interpuesto por el Gobierno de Canarias contra la resolución del Secretario de Estado de Infraestructuras, Transportes y Vivienda, de fecha 9 de octubre de 2013, por la que se limita el importe de los compromisos asumidos por el Ministerio de Fomento para los ejercicios 2012 y 2013, en virtud de la adenda de 17 de noviembre de 2009 al Convenio de

Colaboración entre la Administración General del Estado y el Gobierno de Canarias en materia de Carreteras celebrado el 31 de enero de 2006, y se entienden resueltos y extinguidos los compromisos del Ministerio de Fomento por el importe de los excesos previstos sobre las cantidades definitivas presupuestadas en dichos ejercicios.

Para el ejercicio 2012 se reduce la anualidad del convenio desde 207.000.000 euros a 68.540.000 euros y en la anualidad 2013 se reduce la anualidad del convenio desde 207.000.000 euros a 54.190.000 euros.

Recuerda la sentencia que dicha Sala se ha pronunciado sobre la misma problemática en dos ocasiones anteriores:

- **Recurso** núm. 800/2012 interpuesto frente a la desestimación del requerimiento efectuado por la Comunidad Autónoma de Canarias sobre el incumplimiento de la anualidad de 2012. En este **recurso** se ha dictado sentencia desestimatoria de fecha 2 de diciembre de 2014 .

- **Recurso** núm. 527/2013 interpuesto frente al incumplimiento de los compromisos adquiridos para la anualidad 2013. **Recurso** desestimado en sentencia de fecha 13 de julio de 2015 .

El presente **recurso** núm. 601/2013 se sigue frente a la resolución ya indicada de 9 de octubre de 2013, en que se limitan los compromisos adquiridos por el Ministerio de Fomento para ambos ejercicios.

Pues bien, la cuestión ya ha sido conocida por esta Sala Tercera en los dos **recursos de casación** interpuestos por el Gobierno de Canarias contra aquellas sentencias.

Así, las sentencias de 22 de diciembre de 2017 **-recurso de casación** núm. 1045/2015 - y 19 de febrero de 2018 **-recurso de casación** núm. 3833/2015 - declaran haber lugar a los **recursos de casación** del Gobierno de Canarias y, en consecuencia, se estiman los **recursos contenciosos-administrativos** frente al incumplimiento del Ministerio de Fomento en relación con los compromisos adquiridos en virtud de la adenda de 17 de noviembre de 2009 al Convenio de Colaboración entre la Administración General del Estado y el Gobierno de Canarias en materia de Carreteras celebrado el 31 de enero de 2006, declarando la obligación de la Administración del Estado de transferir a la Comunidad Autónoma de Canarias las cantidades comprometidas en el citado Convenio para las anualidades de 2012 y 2013, incrementadas en los intereses legales correspondientes desde la fecha en la que la transferencia hubo de ser efectiva.

SEGUNDO.- Los motivos del presente **recurso** sostenidos por el Gobierno de Canarias son sustancialmente idénticos a los de aquellos dos **recursos de casación**.

El Gobierno de Canarias invoca tres motivos de **casación**, el primero, al amparo del apartado c) del artículo 88.1 de la LJCA , por incongruencia omisiva y falta de motivación de la sentencia; el segundo, sobre la cuestión de fondo, en síntesis la fuerza vinculante del Convenio cuestionado, y en el tercero denuncia la infracción de jurisprudencia, estos dos últimos al amparo del apartado d) del mismo precepto. Así:

1) infracción de los artículos 9.3 , 24 y 120 de la CE , 33 y 67 de la LJCA y 218 de la LEC , al incurrir la sentencia recurrida en incongruencia omisiva por no dar respuesta a las cuestiones planteadas por la actora, y falta de motivación al no razonar la desestimación del **recurso**.

2) infracción de las normas del ordenamiento jurídico, que subdivide en cinco apartado o submotivos, en los que denuncia la infracción de los siguientes preceptos:

2.1) artículos 138.1 de la CE , 95 y 96 de la Ley 20/1991 y 12 de la Ley 19/1994 , ambas de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. Corresponde a la Administración General del Estado la financiación de las obras de infraestructura de interés general ejecutadas en Canarias.

2.2) artículos 6 y 8.2 de la Ley 30/1992 , 1089 , 1091 , 1256 y 1258 del CC , sobre el carácter vinculante de las obligaciones contraídas en virtud del convenio suscrito.

2.3) artículos 20 , 21 , 47 y 74 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria , que correctamente aplicados hubieran llevado a la conclusión de que en el momento de la aprobación del gasto existía retención de crédito capaz para hacer frente a las anualidades previstas en el convenio.

2.4) artículos 1281 , 1282 y 1289 del CC , cuya correcta aplicación habría supuesto que la Administración General del Estado ha reconocido como propia en el Convenio suscrito la financiación de las obras, asumiendo la obligación de transferir las cantidades necesarias para afrontar dichas obras.

2.5) artículos 9.3 de la CE y 3.1 y 4 de la Ley 30/1992 , cuya correcta aplicación debería haber llevado a la Sala de instancia a la convicción de que la actora se vio sorprendida en su buena fe y en la confianza que le generó la conducta de la Administración de Estado.

3) infracción de la jurisprudencia, señalando las sentencias de esta Sala de 3 de enero de 2013 -**recurso de casación** núm. 5273/2011 - y 2 de abril de 2013 -**recurso de casación** núm. 5720/2011 -, ambas sobre el "Plan de Inversiones en las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid".

TERCERO.- Ya rechazamos en aquellas sentencias de 22 de diciembre de 2017 y 19 de febrero de 2018 -a las que nos remitimos- que las sentencias impugnadas incurrieran en incongruencia omisiva y que carecieran de motivación suficiente. Por los mismos motivos allí expuestos son innecesarias ahora mayor consideraciones para desestimar el motivo primero formulado al amparo del apartado c) del artículo 88.1 de la LJCA .

CUARTO.- Igualmente en el fundamento de derecho cuarto de la sentencia de 22 de diciembre de 2017 se hacen unas extensas consideraciones sobre la cuestión de fondo suscitada: la eficacia del convenio, de la que merece ahora reiterarse lo siguiente:

<<Recogemos a continuación los aspectos más destacados del Convenio de Colaboración suscrito el 31 de enero de 2006 entre la Ministra de Fomento, en nombre y representación del Gobierno de la Nación, y la Consejería de Infraestructuras, Transportes y Vivienda, en nombre y representación del Gobierno de Canarias, así como de la adenda a dicho convenio, firmada el 17 de noviembre de 2009:

El objeto del convenio es *"establecer el régimen de colaboración entre la Administración General del Estado y el Gobierno de Canarias en materia de infraestructuras de carreteras, a los efectos de lo establecido en los artículos 95 y 96 de la Ley 20/1991, de 7 de junio , y en el artículo 12 de la Ley 19/1994, de 6 de julio , ambas leyes de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias "* (cláusula primera).

El convenio prevé tanto la expropiación de terrenos como la contratación de obras. La cláusula primera del convenio distingue entre obras en curso de ejecución a la fecha de firma del convenio (enumeradas en el anejo I) y obras que *"deberán ser licitadas y ejecutadas durante el período de vigencia del presente convenio"* (anejo III) y otras *"que podrán ser programadas en años posteriores"* (anejo III).

El plazo de vigencia del convenio se fijó en 12 años (desde 2006 hasta 2017).

El convenio prevee que la Comunidad Autónoma de Canarias asumiría *"la licitación, contratación y pago de las obras"* (cláusula quinta) y la tramitación y pago de los expedientes de expropiación (cláusula séptima).

En cuanto a la financiación -cláusula tercera, verdadera cuestión litigiosa-, se pactó que *"La financiación del Convenio será realizada por la Administración General del Estado en los términos que se fijan en este documento, con cargo a las dotaciones que a este fin se le asignen por la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año, y por el Gobierno de Canarias con cargo a las dotaciones que asigne en su presupuesto"*.

A estos efectos, se acordó apartado 4.a) de la cláusula tercera que *"La Administración Central del Estado correrá con los gastos correspondientes a las obras incluidas en los Anejos de este convenio"* y apartado 4.b) que *"El Estado dotará, en los capítulos VI y VII de su presupuesto de gastos en el Ministerio de Fomento, las cantidades expresadas en el cuadro en el período 2006 a 2017 para financiar las obras de los Anejos del Presente convenio"*. Esta dotación estatal se concretó con la previsión de una serie de aportaciones anuales (desde 2006 hasta 2017) que suman 2.149.000.000 euros por obras y 288.000.000 euros por expropiaciones. Estas cantidades se calificaron como *"un máximo"*, en el sentido de que el Estado abonaría un importe menor *"si el coste final de las obras lo fuera"*. Por ello, se pactó que *"Las aportaciones sólo se efectuarán previa justificación del gasto, mediante las certificaciones correspondientes"* (cláusula tercera, apartado 4.b) inciso final).

La adenda a este convenio, suscrita el 17 de noviembre de 2009, tiene por objeto, en síntesis:

- Determinar la lista de obras a ejecutar según la nueva enumeración de obras de cada uno de tres los anejos.

- Determinar las *"cantidades abonadas y las pendientes de abonar"* por el Ministerio de Fomento, de acuerdo con la distribución por anualidades de la cláusula tercera. En concreto se declara que el Ministerio de Fomento *"ha abonado un total de 506.231.749,08 € [...] y 218.456.729,09 € [...] quedando pendientes de abonar un total de 1.930.763.270,92 € en el período 2009 a 2017"*.

Es muy relevante señalar, desde ahora, que en dicha adenda se recoge literalmente que:

«En el marco de la Comisión Bilateral Mixta de Programación, Seguimiento y Control de ese convenio, ambas administraciones han acordado que, manteniendo el importe de inversión, es necesario incluir algunas modificaciones de crédito en el mismo, con objeto de incrementar la aportación de capítulo VI para finalizar las obras en curso recogidas en el anejo I, acosta de reducir las aportaciones del capítulo VII destinadas a la ejecución de obras correspondientes al anejo II. Estas modificaciones de crédito no suponen alteración del importe total de los créditos que aportará el Ministerio de Fomento». Es decir se mantiene el importe de la inversión>>.

A la naturaleza de los convenios dedicábamos el fundamento de derecho cuarto, apartado B, a la incidencia del principio de legalidad presupuestaria, el apartado C, a las distintas opciones sobre el cumplimiento del Convenio, el apartado D y a la conclusión, el apartado E. Sin perjuicio de remitimos a lo que allí se decía cabe destacar ahora que terminábamos el apartado D, con invocación del propio informe de la Abogacía del Estado:

<<«[...] Esta Abogacía del Estado considera la cláusula "rebus sic stantibus" es aplicable a los convenios de colaboración, con base en los siguientes argumentos jurídicos:

Porque a los convenios de colaboración les son aplicables supletoriamente los "principios" de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas [artículo 4.1.c) en relación con el 4.2 del TRLCSP]. Entre tales principios está inequívocamente reconocido por la jurisprudencia la denominada cláusula "rebus sic stantibus".

Por la propia naturaleza de los convenios de colaboración. En sentencia de 8 marzo 2011, el Tribunal Supremo declaraba: "resulta adecuado destacar el carácter institucional de los Convenios de colaboración formalizados entre el Estado y las Comunidades Autónomas como instrumentos de concertación para la ejecución de proyectos de interés común de ambas Administraciones, que, fundamentados en la mutua lealtad, constituyen un reflejo de los principios constitucionales de colaboración y cooperación interadministrativos y de bilateralidad, cuyo reconocimiento se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado". Por ello, los principios de cooperación y lealtad institucional justifican que el convenio de colaboración sea adaptado cuando concurren circunstancias objetivas, también de interés público (o incluso de interés público superior al perseguido con el propio convenio), que obligan a cumplir de otro modo tales principios; por ejemplo, que imponen restricciones presupuestarias de alcance general u otra distribución del gasto público global.

En definitiva, corresponde al Ministerio de Fomento valorar si son subsumibles en el supuesto de hecho de la cláusula "rebus sic stantibus" las circunstancias que han impedido consignar en la Ley de Presupuestos las cantidades pactadas en el convenio suscrito con la Comunidad de Canaria. En caso afirmativo, el Ministerio de Fomento podría reclamar ante la Comisión Bilateral del convenio (y eventualmente ante los Tribunales) la modificación del convenio por aplicación de dicha cláusula "rebus sic stantibus"».

Esta, sin duda, parecía la solución mas adecuada, pero no el puro y simple incumplimiento del Convenio>>.

Y, a continuación, la conclusión:

«Si se atiende a la cláusula tercera 4.b) del convenio y a la cláusula tercera de la adenda, debe entenderse que efectivamente el Estado asumió las siguientes obligaciones:

- Dotar el presupuesto de gastos del Ministerio de Fomento con las cantidades anuales pactadas en el convenio para el período 2006 a 2017.

La cláusula tercera 4.b) del convenio dice que " *el Estado dotará, en los capítulos VI y VII de su presupuesto de gastos en el Ministerio de Fomento, las cantidades expresadas en el cuadro en el periodo 2006 a 2017 para financiar las obras de los Anejos del presente convenio*". Ese "dotará" parece expresar la asunción de una obligación a cargo del Estado.

- Pagar el importe de las obras y expropiaciones del convenio, previa justificación de los pagos por la Comunidad Autónoma y hasta las cantidades máximas pactadas.

La cláusula tercera de la adenda alude a que el Ministerio de Fomento "ha abonado un total de 506.231.749,08 € [...] y 218.456.729,09 € [...] quedando pendientes de abonar un total de 1.930.763.270,92 € en el período 2009 a 2017"; con lo que parece reconocerse la existencia de una deuda de importe cierto a cargo del Estado.

Ya dijimos antes como la adenda es clara al mantener el importe total de la inversión.

A continuación, y parece que es la posición que mantiene ahora la Administración recurrida en sede casacional, dice que, sin embargo, si se toma en consideración la cláusula tercera 1 del Convenio, cabría entender que el Estado sólo habría asumido ésa obligación de pago en la medida en que, además de en el convenio, fuera reconocida en la Ley de Presupuestos de cada año. La cláusula tercera 1 dice: *"La financiación del Convenio será realizada por la Administración General del Estado en los términos que se fijan en este documento, con cargo a las dotaciones que a este fin se le asignen por la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año"*. Es decir, esta cláusula permitiría considerar que ambas partes admitían que el Convenio por sí solo no obliga a entregar a la Comunidad Autónoma de Canarias las cantidades señaladas en él, sino que para que la obligación nazca es también necesario que así se prevea en la Ley de Presupuestos.

Los contratos (y, por extensión los convenios de colaboración) deben interpretarse atendiendo a la *"intención"* de las partes y, a tal fin deben tenerse en cuenta *"los actos de éstos coetáneos y posteriores al contrato"* (artículos 1281 y 1282 del Código civil). Pues bien, consta en la parte expositiva de la adenda suscrita el 31 de enero de 2006 que *"en el año 2006 se comprobó la existencia de un desfase entre el crédito que preveía el convenio y el resultante de sus obras"*; sin que con conste que con tal motivo la Comunidad Autónoma reclamara formalmente por incumplimiento del convenio. Este hecho podría corroborar la tesis de que ambas partes entendieron que, en función de las dotaciones presupuestarias de cada año, podrían producirse *"desfases"* en cuanto a la financiación prevista en el convenio, sin que ello significara que éste había sido incumplido.

Por ello, la Abogacía del Estado considera que el convenio de colaboración de 31 de enero de 2006 y la adenda de 31 de enero de 2006 pueden interpretarse en el sentido de que no obligan por sí solos al Estado a dotar anualmente el presupuesto del Ministerio de Fomento en las cuantías señaladas en dichos acuerdos; por lo que el Estado sólo asume esa obligación de pago si la previsión del convenio se confirma en la Ley de Presupuestos de cada año.

Pero lo cierto es que también cabe interpretar -y así lo hacemos como resulta de lo que se viene diciendo- que las cláusulas tercera 4.b) del convenio y tercera de la adenda, generan directamente para el Estado la obligación de dotar el presupuesto del Ministerio de Fomento en la forma pactada en el propio convenio; así como que la cláusula tercera 1 del convenio puede entenderse en sentido distinto al que se acaba de exponer (esta cláusula se limitaría a reconocer que, conforme al principio de legalidad presupuestaria, los pagos se harán con cargo a las partidas presupuestarias previstas, pero no que la obligación sólo nazca cuando hay partida presupuestaria). Es palmario que la propia Abogacía del Estado en aquel informe parece inclinarse por lo que en definitiva sostiene el Gobierno Canario.

A modo de resumen de la interpretación del Convenio cuestionado concluía aquel informe:

1) El principio de legalidad obliga al Estado a cumplir las obligaciones de pago asumidas en los convenios de colaboración válidamente celebrados; como en principio es el caso del convenio de colaboración de 31 de enero de 2006 y la adenda de 17 de noviembre de 2009, suscritos por el Ministerio de Fomento con la Comunidad Autónoma de Canarias.

Sin embargo, el principio de legalidad presupuestaria no permite al Ministerio de Fomento atender las obligaciones previstas en dichos acuerdos con otros fondos que los previstos para tal fin en la Ley de Presupuestos.

2) El convenio de colaboración de 31 de enero de 2006 y la adenda de 31 de enero de 2006 pueden interpretarse en el sentido de que no obligan por sí solos al Estado a dotar los presupuestos del Ministerio de Fomento en las cuantías señaladas en dichos acuerdos; por lo que el Estado sólo habría asumido esa obligación de pago si, además de en el convenio, es reconocida cada año en la Ley de Presupuestos.

Ahora bien, y es la posición de esta Sala, debe interpretarse que las cláusulas tercera 4.b) del convenio y tercera de la adenda, obligan directamente al Estado dotar el presupuesto del Ministerio de Fomento en la forma pactada en el propio convenio».

QUINTO.- Finalmente, si acudimos a los motivos concretos del **recurso** basta reiterar los fundamentos de derecho quinto y sexto de la sentencia de 22 de diciembre de 2017 , sobre el motivo segundo y sus cinco subapartados y el motivo tercero, en el que se invoca la infracción de la jurisprudencia. Y, en términos similares, los fundamentos de derecho tercero y cuarto de la sentencia de 19 de febrero de 2018 :

<<QUINTO.- Los motivos concretos del **recurso de casación**. Motivo segundo: infracción de normas del ordenamiento jurídico.

Bajo este motivo segundo se enumera hasta cinco submotivos por infracción de los preceptos legales que a continuación se examinan.

1) Infracción de los artículos 138.1 de la CE , 95 y 96 de la Ley 20/1991 y 12 de la Ley 19/1994 , ambas de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

Corresponde a la Administración General del Estado la financiación de las obras de infraestructura de interés general, ejecutadas en el Archipiélago Canario. Se trata de una obligación impuesta por normas que atienden a la finalidad de compensar el déficit estructural de Canarias en relación con el resto del territorio nacional. Las obras de infraestructura a las que se refiere el convenio, cuya ejecución material se encomendó a la Comunidad Autónoma Canaria, no consiste en una iniciativa unilateral de la Administración autonómica, libremente asumida en ejercicio de competencias propias, sino que tiene su causa en unos compromisos derivados directamente de un negocio jurídico bilateral, en el cual la aportación financiera a cargo del Ministerio de Fomento viene impuesta por Ley y se debía corresponder con el coste real de las actuaciones programadas, dando lugar a un equilibrio económico en la posición de ambas Administraciones.

2) Infracción de los artículos 6 y 8.2 de la Ley 30/1992 , 1089 , 1091 , 1256 y 1258 del CC sobre el carácter vinculante de las obligaciones contraídas en virtud del convenio suscrito en el caso de autos. En relación con el carácter vinculante de las obligaciones adquiridas en virtud de convenios suscritos entre Administraciones Públicas ya nos hemos pronunciado en el fundamento de derecho anterior. De haber sido aplicados, se habría concluido que los compromisos asumidos mediante convenio por la Administración General del Estado, tienen carácter vinculante, al derivar de un negocio jurídico bilateral, celebrado en un plano de igualdad. La minoración de la aportación estatal supone una ruptura del equilibrio económico del convenio, en perjuicio de la Administración autonómica.

3) Infracción de los artículos 20 , 21 , 47 y 74 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria , que llevan a la conclusión de que en el momento de la aprobación del gasto existía retención de crédito capaz para hacer frente a las anualidades previstas en el convenio.

Referidos a las fuentes de las obligaciones, los compromisos de gastos de carácter plurianual y procedimiento a seguir cuando no exista crédito inicial y haya de realizarse algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente. Al momento de la aprobación del gasto, existía retención de crédito capaz para hacer frente a las anualidades previstas en el convenio, por lo que de no haber existido consignación presupuestaria suficiente para 2012, hubo de acudir a los mecanismos expresamente previstos en el artículo 51 de la citada Ley , para efectuar las correspondientes modificaciones de crédito.

4) Infracción de los artículos 1281 , 1282 y 1289 del CC . La Administración General del Estado ha reconocido en el convenio suscrito que la financiación de las obras era propia de la Administración del Estado asumiendo la obligación de transferir las cantidades necesarias para afrontar dichas obras.

Invoca las reglas de interpretación de los contratos y, por lo tanto, de aplicación supletoria a los convenios entre Administraciones que actúan en relación de paridad.

Tanto del tenor literal del Convenio de 2006, como de su adenda de 2009, así como de los actos que hasta 2012 realizó la Administración General del Estado en su cumplimiento (al igual que en cumplimiento de los convenios de carreteras que precedieron a aquellos), se extrae de forma clara e inequívoca que dicha Administración General del Estado siempre ha reconocido como propia la competencia de financiar las obras de infraestructuras de interés general radicadas en el Archipiélago Canario, por lo que asumió la obligación de transferir a dicha Comunidad Autónoma, las cantidades que para cada anualidad fueron pactadas.

Hemos recogido en el fundamento de derecho anterior que los términos del convenio son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes. Así, resulta palmario que la Administración General del Estado ha de financiar las obras de interés general radicadas en Canarias.

El convenio tiene por objeto el plasmar las obligaciones que asume cada una de las Administraciones intervinientes.

Entre las obligaciones del Ministerio de Fomento, está la de financiar la obra, de conformidad con los plazos y cantidades que se indican.

La sentencia tuvo que haber aplicado la regla contenida en el artículo 1281 del Código Civil , es decir, tuvo que sujetarse al sentido literal de las cláusulas pactadas y, conforme a ellas, llegar al convencimiento de que el Ministerio de Fomento está obligado a financiar las obras del convenio, hasta el máximo fijado en su tabla 2, que prevé para 2012 un máximo de 207.000.000 euros. La Comunidad Autónoma de Canarias, por contra, únicamente está obligada a efectuar las expropiaciones, ejecutar la obra y asumir su sobrecoste, en la cantidad que exceda de las partidas comprometidas para cada ejercicio presupuestario.

Los actos coetáneos y posteriores a la firma, tanto del convenio, como de su adenda, muestran la voluntad clara e inequívoca del Ministerio, de entender que le corresponde la financiación de las obras en él reseñadas, con la limitación pactada para cada ejercicio.

El Ministerio de Fomento ha considerado que las cantidades que se obligó a transferir a la Comunidad Autónoma Canaria, son las reflejadas como máximas para cada anualidad. Por tal motivo, el Ministerio ha dotado cada año su partida presupuestaria con los créditos precisos para ello y ha transferido puntualmente a la Comunidad Autónoma de Canarias, lo comprometido en cada ejercicio. Como recuerda el Gobierno de Canarias, la única salvedad se produjo en el ejercicio 2010, cuando el Ministerio de Fomento tuvo dificultades presupuestarias para hacer frente al pago de lo convenido. Esta situación vino motivada en los acuerdos del Consejo de Ministros de 29 de enero y 20 de mayo de 2010, por los que se adoptaron medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Dichos acuerdos se concretaron en la no disponibilidad de créditos por valor de 3.469,63 millones de euros de los Presupuestos Generales del Estado del Ministerio de Fomento para 2010 y a la reducción de los presupuestos de 2011 a 2013.

Ante la dificultad surgida en 2010 y las previsiones presupuestarias para los ejercicios 2011 a 2013, se convocó a la Comisión Mixta de Seguimiento para la Programación y Control del Convenio, creada en la cláusula octava de la adenda, la cual adoptó el acuerdo de 22 de julio de 2010, por medio del cual se procedió al reajuste de las anualidades, sin alterar la cantidad total adeudada. Es decir, en 2010 se confirmó que *"la intención evidente de los contratantes"* es coincidente con el *"sentido literal de las cláusulas del contrato"*.

El propio Ministerio de Fomento, al comprobar en el año 2010, que iba a tener dificultades para hacer frente a los compromisos de financiación asumidos, en lugar de incumplir lo pactado, como hizo en 2012, convocó al órgano bilateral y paritario, creado para la programación, seguimiento y control del convenio, y tras diversas propuestas de las partes, se acordó reajustar las anualidades sin alterar la inversión total comprometida.

La conducta del Ministerio de Fomento, por sus actos *"coetáneos y posteriores al contrato"* (artículo 1282 Código Civil), ha evidenciado que éste reconoce que *viene obligado a la financiación de las obras, por lo que asumió el compromiso de transferir a la Comunidad Autónoma Canaria, las cantidades previstas en la tabla 2 de la cláusula tercera de la Adenda, las cuales sólo se podrán ver minoradas, si "el coste final de las obras incluidas en los anejos I y II fuera menor"* a lo en ellas previsto (cláusula tercera, apartado 3.a de la adenda).

Ambas Administraciones fijaron mediante convenio el régimen de colaboración para acometer las obras de *infraestructura de interés general, asumidas por la Administración General del Estado*, cuya financiación le viene impuesta por Ley. En sintonía con esta obligación legal, se pacta que la *financiación del Convenio corresponde a la Administración General del Estado*, hasta el límite máximo en él estipulado, asumiendo la Administración Autonómica, ejecutora de las obras, únicamente los excesos que pudieran producirse por encima de dicha cantidad. Sin embargo, la sentencia recurrida no pondera que la minoración de la aportación estatal supone una ruptura total del equilibrio económico del convenio, en perjuicio de la Administración autonómica, a la cual sólo se le ha transferido parte de la cantidad comprometida para 2012. Ello implica, dice la recurrente, que la Comunidad Autónoma de Canarias haya tenido que responder frente a terceros, de compromisos asumidos en ejecución del convenio, en una cantidad, que sólo en 2012, ascendió a 138.460.000 euros.

Añadir ahora únicamente, frente a la alegación del Abogado del Estado sobre la sesión de la Comisión Paritaria de 31 de julio de 2012 (documento núm. 11) y la pretendida aceptación de la cantidad que figura en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012 (68.540.000 euros) correspondiente a financiar obras y expropiaciones como transferencia de capital a la Comunidad Autónoma de Canarias, que lo único que se hizo en dicha sesión fue recoger tal hecho objetivo, pero no supone adoptar resolución alguna.

5) Infracción de los artículos 9.3 de la CE , 3.1 y 4 de la Ley 30/1992 . Invoca la Administración autonómica los principios de buena fe, seguridad jurídica, confianza legítima y lealtad institucional. Aduce que se vio sorprendida en su buena fe y en la confianza que fundadamente le ha generado la conducta de

la Administración General del Estado, por el modo en el que hasta el año 2012 ha venido cumpliendo los sucesivos convenios de carreteras. Es decir, el Ministerio ha dotado cada año su partida presupuestaria con los créditos precisos para hacer frente a las cantidades comprometidas y ha procedido puntualmente a la transferencia de lo estipulado para cada ejercicio.

La Comunidad Autónoma de Canarias, sostiene que se ha roto de forma unilateral, un compromiso formalmente suscrito en convenio de colaboración, que pacíficamente se venía ejecutando desde 2006 (o desde el año 1994, si se toman en consideración los anteriores convenios de los que trae causa el convenio de 2006 y su adenda de 2009).

Este último submotivo no hace sino corroborar el incumplimiento denunciado del Convenio.

SEXTO.- Motivo tercero: infracción de la jurisprudencia.

Finalmente, en íntima conexión con el anterior motivo, denuncia la infracción de jurisprudencia como motivo autónomo.

Como dice la STS de la Sección Cuarta de esta Sala de 2 de abril de 2013 -**recurso de casación** núm. 5720/2011-:

«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 ».

En idéntico sentido y a instancia de otras Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid en relación con el mismo "Plan de Inversión" se han dictado por la Sección Cuarta de esta Sala las sentencias de fechas 3 de enero de 2013 -**recurso de casación** núm. 5273/2011 -, 27 de abril de 2015 -**recurso de casación** núm. 1343/2013 -, 4 de mayo de 2015 -**recurso de casación** núm. 1344/2013 -, 8 de junio de 2015 -**recurso de casación** núm. 2640/2013 -, 23 de julio de 2015 -**recurso de casación** núm. 3534/2013 -, 19 de octubre de 2015 -**recurso de casación** núm. 4002/2013 - y 30 de diciembre de 2015 -**recurso de casación** núm. 548/2014 -.

Los supuestos contemplados en las sentencias invocadas, son análogos al que examinamos. Se trata en todos los casos de un acuerdo de voluntades entre dos Administraciones, plasmado en un convenio suscrito para dar cumplimiento a un mandato constitucional y legal. En dichos convenios se ha pactado, de forma clara e inequívoca, que una de las partes ha de transferir a la otra unas determinadas partidas, en unos plazos concretos. En ambos supuestos el convenio fue incumplido por la parte obligada al pago, aduciendo como único motivo del incumplimiento, la falta de consignación presupuestaria suficiente.

La atenta lectura de estas sentencias no deja lugar a demasiadas dudas, y aun reconociendo que aquí, naturalmente, no están en juego ni la Ley Orgánica de Universidades ni el artículo 27.10 de la CE como razón, para rechazar la traslación de dicha jurisprudencia a este caso la Sala "a quo", lo cierto es que se aprecia una indudable similitud. Así, cabe destacar que dicho 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. Del Plan en su conjunto no se desprende en momento alguno que lo convenido fuera sólo una previsión sino que se establece una obligación para el Gobierno, reflejada además en términos imperativos, sin traslucir ahí en modo alguno, pese a ser un momento lógico para hacerlo, que quedara condicionada a la disponibilidad de unos fondos que ya se cuantificaban y con los que ya se dotaba al Plan. El Plan surge tras una negociación y habla, repetidamente, de acuerdo. Al hablar de sus objetivos no utiliza el verbo "procurar". 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. Y rechaza los argumentos de la allí recurrida Comunidad de Madrid, que para defender la naturaleza jurídica que la Sala de instancia atribuye al Plan, aluden al principio de legalidad presupuestaria>>.

SEXTO.- Las sentencias de 22 de diciembre de 2017 -**recurso de casación** núm. 1045/2015 - y 19 de febrero de 2018 -**recurso de casación** núm. 3833/2015 -, y las correspondientes sentencias de instancia, se refieren al mero incumplimiento del convenio; la que ahora examinamos a la resolución expresa del Secretario de Estado de Infraestructuras, Transportes y Vivienda, de fecha 9 de octubre de 2013, por la que se limita el importe de los compromisos asumidos por el Ministerio de Fomento para los ejercicios 2012 y 2013, y se entienden resueltos y extinguidos los compromisos del Ministerio de Fomento por el importe de los excesos previstos sobre las cantidades definitivas presupuestadas en dichos ejercicios, pero la razón de ser de la estimación del **recurso** es la misma.

SÉPTIMO- Procede, pues, declarar haber lugar al **recurso de casación** del Gobierno de Canarias, lo que nos lleva a actuar como Tribunal de instancia (artículo 95.2.d) de la LJCA) y resolver la cuestión conforme se planteó en la instancia.

Así, procede estimar la pretensión de la demandante, en los términos que resultan de los fundamentos de derecho anteriores, y anular la resolución de la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transportes y Vivienda, de fecha 9 de octubre de 2013, por la que se limitaba el importe de los compromisos asumidos por el Ministerio de Fomento para los ejercicios 2012 y 2013.

OCTAVO- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139, apartados 1 y 2, de la Ley reguladora de esta Jurisdicción , no ha lugar a la imposición de las costas de este **recurso de casación** ni de las del proceso de instancia.

FALLO



Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

Primero.- Ha lugar al **recurso de casación** interpuesto por el Gobierno de Canarias contra la sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo **Contencioso-Administrativo** de la Audiencia Nacional, de fecha 17 de julio de 2015, dictada en el **recurso** núm. 601/2013 , que casamos;

Segundo.- Estimar el **recurso contencioso-administrativo** interpuesto por el Gobierno de Canarias contra la resolución de la Secretaria de Estado de Infraestructuras, Transportes y Vivienda, de fecha 9 de octubre de 2013, por la que se limitaba el importe de los compromisos asumidos por el Ministerio de Fomento para los ejercicios 2012 y 2013, que anulamos, sin costas;

Tercero.- No hacemos imposición de las costas causadas en este **recurso de casación**.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Eduardo Espin Templado Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat

Eduardo Calvo Rojas Maria Isabel Perello Domenech

Diego Cordoba Castroverde Angel Ramon Arozamena Laso

Fernando Roman Garcia

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. D. Angel Ramon Arozamena Laso, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.