

**Sentencia de la Sala contencioso-administrativa del Tribunal Supremo de
19/02/2018 (rec.3833/2015)**

Encabezamiento

T R I B U N A L S U P R E M O

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 255/2018

Fecha de sentencia: 19/02/2018

Tipo de procedimiento: RECURSO CASACION

Número del procedimiento: 3833/2015

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 13/02/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas

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

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

Transcrito por: DVS

Nota:

RECURSO CASACION núm.: 3833/2015

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas

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

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 255/2018

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espín 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

En Madrid, a 19 de febrero de 2018.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 3833/2015 interpuesto por el GOBIERNO DE CANARIAS, representado y asistido por el Letrado de su servicio jurídico, contra la *sentencia de la Sección 8ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 13 de julio de 2015 (recurso contencioso-administrativo 527/2013)*. Se ha personado en las actuaciones como parte recurrida la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada y asistida por la Abogacía del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sección 8ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la *Audiencia Nacional dictó sentencia con fecha 13 de julio de 2015 (recurso contencioso-administrativo 527/2013)* en cuya parte dispositiva se acuerda:

<< F A L L A M O S

Que debemos desestimar como desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Gobierno de Canarias contra la Resolución del Ministerio de Fomento adoptada 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 descrita en el fundamento jurídico primero de esta sentencia, la cual confirmamos. Con condena al pago de las costas a la parte actora>>.

SEGUNDO.- En el proceso de instancia era objeto de impugnación el incumplimiento por parte del 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.

Los motivos de impugnación y de oposición que esgrimieron el Gobierno de Canarias (parte actora) y la Administración del Estado (parte demandada) en el proceso de instancia los sintetizan los fundamentos de derecho segundo y tercero de la sentencia, en los siguientes términos:

<< (...) SEGUNDO.- Los motivos de impugnación alegados por la recurrente

pueden resumirse como sigue:

Se cuestiona 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 celebrado el 31 de enero de 2006.

La demandante efectuó el requerimiento previo el 18 de octubre de 2012, y en la reunión de la Comisión Mixta Bilateral de Programación, Seguimiento y Control del Convenio, de fecha 27 de junio de 2013, igualmente manifestó su desacuerdo tanto a la cantidad que iba a ser transferida en 2013, 54.190.000 euros de los 207 millones de euros comprometidos, como al ajuste de anualidades propuesto por la Administración General del Estado.

Recuerda que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta la competencia exclusiva en materia de carreteras, según lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía, Ley Orgánica 1071982 modificada por Ley Orgánica 4/1996.

La *ley 20/1991 de 7 de junio modifica los aspectos fiscales del Régimen Económico y fiscal de Canarias. En su art. 95* se establece que se considerarán de interés general a efectos de la inclusión de los créditos correspondientes en los Presupuestos Generales del Estado las obras de infraestructura que permitan o faciliten la integración del territorio del Archipiélago con el resto del territorio nacional o interconecten los principales núcleos urbanos de Canarias o las diferentes islas entre sí. Y se añade que " La puesta en vigor del sistema fiscal establecido en la presente Ley no implicará menoscabo alguno de las asignaciones complementarias previstas en el *artículo 54 del Estatuto de Canarias.*" *La Ley 19/1994, de 6 de julio* , de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias en su exposición de motivos alude a la necesidad de compensar la lejanía y el hecho insular. En su art. 12 se dispone que " Los Presupuestos Generales del Estado recogerán cada año las partidas presupuestarias que resulten precisas para dotar las transferencias correspondientes a las inversiones del Estado en infraestructuras en Canarias, que ascenderán como mínimo al 50 por 100 de la recaudación normativa líquida atribuida al Estado como compensación por la supresión del Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas establecida en la Ley 20/1991, de 7 de junio"

A juicio de la recurrente este precepto constituye un imperativo legal en cuya virtud la Administración General del Estado está obligada a financiar las obras de interés general radicadas en Canarias y a incluir en las leyes anuales de Presupuestos las partidas presupuestarias correspondientes.

Partiendo de la base del "Carácter vinculante del Convenio" según lo dispuesto en el *art. 6 de la ley 30/1992* en relación con el art. 8.2, recuerda la recurrente que el convenio se firmó en enero del 2006, la Adenda en noviembre de 2009 y el plazo de duración se fijó, en la Adenda, hasta el año 2017. Los sujetos intervinientes están condicionados por los términos instrumentados en el convenio que son claros y no admiten duda en cuanto a su interpretación, tanto en cuanto a su objeto, como a la financiación, como a la dotación, el importe adeudado para los ejercicios correspondientes al periodo 2009 a 2017, la cantidad comprometida para el ejercicio 2013, y que la única cláusula de resolución prevista es la de mutuo acuerdo de las partes.

Concluye que existe un reconocimiento expreso e inequívoco de la

Administración General del Estado de que en noviembre de 2009 (fecha de suscripción de la Adenda) le restaba por abonar a la Comunidad Autónoma Canaria, la cantidad de 1.930.763.270,92 euros y que dicho pago se realizaría de conformidad con la distribución por anualidades que se pacta.

Continúa señalando que "la obligación de pago surge de lo estipulado en el convenio y no de la existencia de partida presupuestaria suficiente para su abono" (página 10 del escrito de demanda) con cita de una sentencia del Tribunal Constitucional del año 1994.

La Administración del Estado ha vulnerado los principios de buena fe, equilibrio económico de las prestaciones, confianza legítima y lealtad institucional, a lo que se suma la previsibilidad de la actual situación económica.

TERCERO.- Los motivos de oposición al recurso alegados por el Abogado del Estado pueden resumirse como sigue: falta de legitimación de la actora para recurrir, porque el Gobierno de Canarias firmó voluntariamente sin hacer ninguna salvedad sobre su no conformidad el acuerdo de 31 de julio de 2012.

Continúa alegando que esta Sala carece de competencia para conocer del asunto según lo dispuesto en el *art. 12 de la ley jurisdiccional*, pues el Convenio habría sido firmado por la entonces Ministra de Fomento, previa autorización del Consejo de Ministros y de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica. Solicita que la Sala declare la competencia del Tribunal Supremo para conocer el asunto, si entendiera que la actividad administrativa impugnada es el incumplimiento por la administración del Estado de las obligaciones económicas derivadas del acuerdo de 31 de enero de 2006.

El Abogado del Estado considera que no ha existido incumplimiento por parte de la Administración del Estado del Convenio litigioso sino que ha sido la propia Comisión Bilateral de Programación, seguimiento y control del citado Convenio la que en el ejercicio de sus propias competencias ha decidido la cantidad a asignar correspondiente al año 2013.

Por último expone, con fundamento en las previsiones del *art. 20 de la Ley General Presupuestaria*, que pese al carácter vinculante del convenio de colaboración para las Administraciones públicas que lo firman, cuando alguna de las obligaciones del Convenio implica la realización de un gasto público su cumplimiento está sujeto al principio de legalidad presupuestaria>>.

En el fundamento jurídico cuarto de la sentencia la Sala de instancia recuerda la existencia de un antecedente inmediato del caso que ahora se examina:

<< (...) ante esta Sala ya se tramitó y resolvió el recurso 800/2012 entonces en relación con el incumplimiento de la Adenda del Convenio en relación con los presupuestado para el ejercicio 2012.

En estas circunstancias, la Sala ha de resolver en el mismo sentido y en idénticos términos a los acogidos en la *sentencia dictada el día 2 de diciembre de 2014 resolviendo el citado recurso contencioso-administrativo 800/2012* >>.

A partir de aquí, y dado que el debate suscitado en uno y otro proceso es sustancialmente coincidente, la sentencia recurrida viene a reiterar las consideraciones

que *la Sala de instancia expuso en su anterior sentencia de 2 de diciembre de 2014 (recurso contencioso-administrativo 800/2012)*, fundamentación que no resulta necesario reseñar aquí pues las partes la conocen, sin duda, dado que el Gobierno de Canarias y la Administración del Estado fueron parte en ambos procesos. Sólo queda añadir que contra aquella *sentencia de la Sala de instancia de 2 de diciembre de 2014 (recurso contencioso-administrativo 800/2012)*, antecedente inmediato de la aquí recurrida, el Gobierno de Canarias interpuso recurso de casación que fue resuelto por *sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo 2075/2017 de 22 de diciembre de 2017 (recurso de casación 1045/2015)*, a la que luego volveremos a referirnos.

TERCERO.- Notificada la sentencia a las partes, preparó recurso de casación contra ella el Gobierno de Canarias, que luego formalizó la interposición de su recurso mediante escrito presentado el 10 de diciembre de 2015 en el que se formulan tres motivos de casación, el primero al amparo del *artículo 88.1.c/ de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y los dos restantes invocando el artículo 88.1.d/ de la misma Ley* . El enunciado y contenido de estos motivos es, en síntesis, el siguiente:

1.- Infracción de los *artículos 9.3 , 24 y 120 de la Constitución , 33 y 67 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil* , al incurrir la sentencia recurrida en incongruencia omisiva y en falta de motivación, por no dar respuesta a las cuestiones planteadas por la actora y no razonar la desestimación del recurso.

2.- Este motivo de casación comprende cinco apartados o sub-motivos:

2.1.- Infracción de los *artículos 138.1 de la Constitución , 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. Aduce la recurrente que, en virtud de los preceptos citados, corresponde a la Administración General del Estado la financiación de las obras de infraestructura de interés general ejecutadas en Canarias.

2.2.- Infracción de los *artículos 68.2 de la Ley 30/1992 , 1089 , 1091 , 1256 y 1258 del Código Civil* , en cuanto al carácter vinculante de las obligaciones contraídas en virtud del convenio suscrito.

2.3.- Infracción de los *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.- Infracción de los *artículos 1281 , 1282 y 1289 del Código Civil* , cuya correcta aplicación habría llevado a entender que la Administración General del Estado reconoció como propia en el Convenio suscrito la financiación de las obras, asumiendo la obligación de financiar las obras del convenio hasta el máximo fijado en su tabla 2, que prevé para 2013 un máximo de 207.000.000 €.

2.5.- Infracción de los *artículos 9.3 de la Constitución 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, citado las *sentencias de esta Sala de 3*

de enero de 2013 (recurso de casación 5273/2011), 2 de abril de 2013 (recurso de casación 5720/2011), y 27 de abril de 2015 (recurso de casación 1343/2013), todos ellas referidas al "Plan de Inversiones en las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid".

Termina el escrito del Gobierno de Canarias solicitando que se case y anule la sentencia recurrida, y, en su lugar, se acuerde la estimación del recurso contencioso-administrativo [en el suplico de la demanda parte actora pedía el dictado de "... sentencia en la que, con estimación del recurso, declare que el proceder de la Administración General del Estado no es ajustado a Derecho, viniendo la misma obligada a transferir a la Comunidad Autónoma de Canarias las cantidades comprometidas para la anualidad de 2013 y sucesivas en la Adenda al Convenio de Carreteras de 2009, incrementada en los intereses legales correspondientes desde la fecha en la que la transferencia hubo de ser efectiva"].

CUARTO.- Mediante providencia de la Sección Primera de esta Sala de 4 de abril de 2016 se acordó la admisión del recurso de casación, así como la remisión de las actuaciones a la Sección Tercera conforme a las reglas de reparto de asuntos.

QUINTO.- Recibidas las actuaciones en esta Sección Tercera, por diligencia de ordenación de 25 de abril de 2016 se acordó dar traslado del escrito de interposición a la parte recurrida para que en el plazo de treinta días formalizase su oposición, lo que llevó a cabo la representación procesal de la Administración del Estado mediante escrito presentado el 2 de junio de 2016 en el que expone las razones de su oposición a los motivos de casación formulados y termina solicitando la desestimación del recurso de casación.

SEXTO.- Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose finalmente al efecto el día 13 de febrero de 2018, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación nº 3833/2015 lo interpone la representación procesal del Gobierno de Canarias contra la *sentencia de la Sección 8ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 13 de julio de 2015 (recurso 527/2013)* en la que se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el citado Gobierno de Canarias contra la resolución del Ministerio de Fomento adoptada 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.

En el antecedente segundo han quedado reseñados los argumentos de impugnación y de oposición que esgrimieron el Gobierno de Canarias y la Administración del Estado en el proceso de instancia. Y también allí hemos dejado señalado que para fundamentar la desestimación del recurso contencioso-administrativo la sentencia aquí recurrida viene a reiterar las consideraciones que *la Sala de instancia expuso en su anterior sentencia de 2 de diciembre de 2014 (recurso contencioso-administrativo 800/2012)*, donde se dilucidaba la misma controversia aunque en relación con los compromisos referidos al ejercicio de 2012 (en el caso presente el debate se refiere al ejercicio de 2013).

También hemos visto en el antecedente segundo que contra esa anterior *sentencia de la Sala de instancia de 2 de diciembre de 2014 (recurso contencioso-administrativo 800/2012)* el Gobierno de Canarias interpuso en su día recurso de casación que fue resuelto por *sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo 2075/2017 de 22 de diciembre de 2017 (recurso de casación 1045/2015)*.

Procede entonces que pasemos a examinar los motivos de casación formulados por el Gobierno de Canarias, cuyo contenido hemos resumido en el antecedente tercero. Ahora bien, dada la coincidencia de las cuestiones examinadas en las dos *sentencias de la Sala de instancia a las que nos venimos refiriendo -la de 2 de diciembre de 2014 (recurso contencioso-administrativo 800/2012)* y la aquí recurrida- y puesto que los motivos de casación formulados por el Gobierno de Canarias son también los mismos en uno y otro caso, en los apartados siguientes no haremos sino reiterar las consideraciones que expusimos en ***nuestra citada sentencia nº 2075/2017 de 22 de diciembre de 2017 (recurso de casación 1045/2015)***.

Ahora bien, para no incluir en reiteraciones, nos abstendremos de reproducir aquí las consideraciones generales que expusimos en dicha sentencia acerca la naturaleza y carácter vinculante de los convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y sobre el principio de legalidad presupuestaria, y nos ceñiremos al examen de los motivos de casación formulados por el Gobierno de Canarias, coincidentes, como hemos señalado, con los del recurso de casación que resolvimos en *nuestra sentencia de 22 de diciembre de 2017*.

SEGUNDO .- En el primer motivo del recurso el Gobierno de Canarias sostiene que la sentencia incurre en incongruencia omisiva porque deja sin contestar las cuestiones que se habían planteado en la demanda, así sobre la obligación de la Administración General del Estado de financiar las obras de interés general ejecutadas en Canarias; sobre los *artículos 6 y 8.2 de la Ley 30/1992* y los Convenios de Colaboración; su carácter vinculante atendido el *artículo 1258, en conexión con los artículos 1089 y 1091, del CC* y las sentencias que se invocaron en la demanda, en definitiva por no entrar a valorar, a su juicio, la totalidad de las cuestiones expuestas en la demanda.

Como hemos dicho, entre otras en *sentencia de 27 de junio de 2016 -recurso de casación núm. 2833/2014* - al examinar el principio de congruencia:

«Como recuerda esta Sala en *sentencias de 30 de octubre de 2014 -recurso de casación núm. 421/2014* - y *21 de octubre de 2015 -recurso de casación núm. 268/2014* -, para resolver estos motivos resulta oportuno subrayar que el Tribunal Constitucional ha dicho que la incongruencia consiste en la ausencia de respuesta a las pretensiones de las partes, es decir un desajuste entre el fallo judicial y los términos en que las partes formulan sus pretensiones (*STC 36/2006, de 13 de febrero*).

La citada doctrina distingue entre lo que son meras alegaciones formuladas por las partes en defensa de sus pretensiones y las pretensiones en sí mismas consideradas (*STC 189/2001, 24 de septiembre*). Son sólo estas últimas las que exigen una respuesta congruente ya que no es precisa una respuesta pormenorizada de todas las cuestiones planteadas (*STC 36/09, de 9 de febrero*), salvo que estemos ante una alegación fundamental planteada oportunamente por las partes (*STC 4/2006, de 16 de enero*). E insiste en que es una categoría legal y

doctrinal cuyos contornos no corresponde determinar al citado máximo intérprete constitucional (STC 8/2004, de 9 febrero). Cabe, además, una respuesta de forma tácita o implícita obtenida del conjunto de razonamientos (STC 29/2008, de 20 de febrero). No cabe un desajuste entre el fallo y las pretensiones de las partes que contravenga los razonamientos expuestos para decidir (STC 114/2003 de 16 de junio). Si se desatiende un aspecto con posible incidencia en el fallo puede darse lugar a una denegación de justicia (STC 24/2010, de 27 de abril , FJ 4).

Constatamos que no es necesaria una correlación literal entre el desarrollo argumentativo de los escritos de demanda y de contestación y el de los fundamentos jurídicos de la sentencia.

A la vista de cuanto queda expuesto, lo cierto es que la sentencia impugnada no ha dejado de abordar las cuestiones suscitadas, por lo que no hay incongruencia».

A la vista de esta jurisprudencia, no es cierto que la sentencia deje imprejuzgada alguna pretensión. La sentencia desestima el recurso y la única pretensión, esto es, que se dictara sentencia "en la que, con estimación del recurso, declare que el proceder de la Administración General del Estado no es ajustado a Derecho, viniendo la misma obligada a transferir a la Comunidad Autónoma de Canarias las cantidades comprometidas para la anualidad de 2013 y sucesivas, en la adenda al Convenio de Carreteras de 2009, incrementada en los intereses legales correspondientes, desde la fecha en la que la transferencia hubo de ser efectiva". Lo que ocurre es que lo hace en sentido desestimatorio y contrario a la solicitud del recurrente, al considerar la Sala sentenciadora correcto el criterio de la Administración demandada, sin que, por otra parte, esta estuviera obligada a contestar todos los argumentos, alegatos y razonamientos que la actora consideró oportuno utilizar en su escrito pues, conforme a la sentencia que acabamos de reseñar -y las que en ella se citan-, no es imprescindible una respuesta pormenorizada a cada uno de los argumentos de la demanda ni a cada una de las cuestiones planteadas.

La razón de decidir de la sentencia recurrida es clara sobre el alcance de la fuerza vinculante de los Convenios, los límites impuestos por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y la inaplicación en este caso de las invocadas sentencias sobre el "Plan de Inversiones en las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid" (fundamento de derecho quinto de la sentencia); así como el rechazo del alegato de la parte demandante referido a los principios generales de seguridad jurídica, confianza legítima y buena fe (fundamento de derecho sexto).

En definitiva, la sentencia recurrida expone sus razonamientos sobre la esencial cuestión de fondo planteada, el carácter del Convenio suscrito, su alcance y fuerza vinculante, sin perjuicio de que no responda puntual e individualizadamente a todos y cada uno de los argumentos de la demandante y aunque el Gobierno de Canarias no comparta aquellos criterios.

En conexión con lo anterior, debe igualmente rechazarse la alegación de falta de motivación de la sentencia recurrida.

La lectura de la sentencia permite deducir el juicio valorativo de la Sala de instancia para llegar a su fallo y contiene la imprescindible motivación sobre la cuestión esencial: el alcance vinculante del Convenio. Y es indudable que la Sala sentenciadora expone sus razones, se compartan o no, y lo hace bien de forma expresa o por remisión a las sentencias que cita y en las que apoya la desestimación de la demanda.

Cualquier otra consideración sería ya objeto de los motivos de fondo del recurso, amparados en al *apartado d) del artículo 88.1. de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* en la versión entonces vigente, que examinaremos a continuación, pero no de la pretendida falta de motivación de la sentencia.

Por todo ello, este primer motivo debe ser desestimado.

TERCERO.- Según vimos en el antecedente tercero, el motivo de casación segundo se desdobra, en cinco apartados o sub-motivos.

En el primero de ellos (*apartado 2.1) se alega la infracción de los artículos 138.1 de la Constitución , 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.*

Como aduce la recurrente, en virtud de los preceptos citados corresponde a la Administración General del Estado la financiación de las obras de infraestructura de interés general ejecutadas en Canarias. 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 consisten 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.

En el apartado 2.2 del motivo se alega la infracción de los *artículos 6 y 8.2 de la Ley 30/1992 , y de los artículos 1089 , 1091 , 1256 y 1258 del Código Civil* sobre el carácter vinculante de las obligaciones contraídas en virtud del convenio suscrito en el caso de autos. Pues bien, sobre el el carácter vinculante de las obligaciones adquiridas en virtud de convenios suscritos entre Administraciones Públicas ya nos hemos pronunciado en la *sentencia de esta Sala de 22 de diciembre de 2017 (casación 1045/2015)* a la que nos venimos refiriendo. De haber sido correctamente aplicados los preceptos que se citan se habría concluido -como hacemos ahora- 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.

En el apartado 2.3 del motivo de casación se alega la 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.

Los preceptos que se citan vienen referidos a las fuentes de las obligaciones, los compromisos de gastos de carácter plurianual y el procedimiento a seguir cuando no exista crédito inicial y haya de realizarse algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente. Como indicábamos en la *nuestra sentencia de 22 de diciembre de 2017 (casación 1045/2015)*, 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

2013 debió acudir a los mecanismos expresamente previstos en el *artículo 51 de la citada Ley*, para efectuar las correspondientes modificaciones de crédito.

En el sub-motivo 2.4 se alega la infracción de los *artículos 1281, 1282 y 1289 del Código Civil*, donde se establece las reglas de interpretación de los contratos, de aplicación supletoria a los convenios entre Administraciones que actúan en relación de paridad. Sostiene el recurrente que la correcta aplicación habría llevado a entender que la Administración General del Estado reconoció como propia en el Convenio suscrito la financiación de las obras, asumiendo la obligación de financiar las obras del convenio hasta el máximo fijado en su tabla 2, que prevé para 2013 un máximo de 207.000.000 €;

En efecto, 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 la Administración 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. Los términos del convenio son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes, por lo que debe concluirse 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 de instancia debió haber aplicado la regla contenida en el *artículo 1281 del Código Civil*, es decir, debió 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 para 2013. 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 y 2013, 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. Y cumpliendo lo pactado, en el ejercicio 2011 el Ministerio de Fomento transfirió íntegramente a la Comunidad Autónoma de Canarias la partida de 200.000 acordada para ese año tras el reajuste.

Vemos así que 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 ello, se pacta que la financiación del Convenio corresponde a la Administración General del Estado, hasta el límite máximo en él estipulado, asumiendo la Administración Autónoma, ejecutora de las obras, únicamente los excesos que pudieran producirse por encima de dicha cantidad. Pese a ello, la sentencia recurrida no considera que la minoración de la aportación estatal supone una ruptura total del equilibrio económico del convenio, en perjuicio de la Administración autónoma, a la cual sólo se le ha transferido parte de la cantidad comprometida para 2013. 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 2013, ascendió a 152.460.000 euros.

Para terminar este bloque de argumentos esgrimidos en el motivo de casación segundo, en el apartado 2.5 del motivo se alega la infracción de los *artículos 9.3 de la Constitución* y *3.1 y 4 de la Ley 30/1992*, aduciendo el Gobierno de Canarias que la correcta aplicación de esos preceptos debería haber llevado a la Sala de instancia a la convicción de que la Administración autónoma se vio sorprendida en su buena fe y en la confianza que le generó la conducta de la Administración de 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.

En efecto, como sostiene la Comunidad Autónoma de Canarias, la Administración del Estado (Ministerio de Fomento) 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). Esta constatación no hace sino corroborar el incumplimiento que se denuncia del Convenio.

CUARTO .- Por último, en el motivo de casación tercero se alega la infracción de la jurisprudencia, citado el Gobierno de Canarias las *sentencias de esta Sala de 3 de enero de 2013 (recurso de casación 5273/2011)*, *2 de abril de 2013 (recurso de casación 5720/2011)*, y *27 de abril de 2015 (recurso de casación 1343/2013)*, todas ellas referidas al "Plan de Inversiones en las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid".

Como dice la citada *sentencia 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 trascibimos 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 aquella 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 5273/2011), 27 de abril de 2015 (recurso de casación 1343/2013), 4 de mayo de 2015 (recurso de casación 1344/2013), 8 de junio de 2015 (recurso de casación 2640/2013), 23 de julio de 2015 (recurso de casación 3534/2013), 19 de octubre de 2015 (recurso de casación 4002/2013) y 30 de diciembre de 2015 (recurso de casación 548/2014).

Los supuestos contemplados en esas sentencias son análogos al que ahora examinamos. En todos los casos se trata 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 el caso que nos ocupa, como sucedía en aquellos otros, 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 a las que nos estamos refiriendo no deja lugar a dudas; y aun reconociendo que aquí, naturalmente, no están en juego ni la Ley Orgánica de Universidades ni el artículo 27.10 de la Constitución, como señala la Sala de instancia, lo cierto es que se aprecia una indudable similitud. Así, cabe destacar que, como sucedía en aquellos casos, el Plan al que se refiere la presente controversia 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 que lo convenido fuera sólo una previsión, sino que se establece una obligación para el Gobierno, reflejada además en términos imperativos, sin indicar allí -y habría sido el momento lógico para hacerlo- que la obligación 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 fin, nada dice en contra de la exigibilidad de las obligaciones establecidas en el Plan la circunstancia de que sus estipulaciones no quedaran 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.

QUINTO .- Por las razones expuestas en los apartados anteriores, procede declarar haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Gobierno de Canarias; lo que determina que, una vez casada la sentencia recurrida, debamos resolver en los términos en que aparece planteado el debate (*artículo 95.2.d/ de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*).

Pues bien, las mismas razones que han llevado a estimar los motivos de casación son las que determinan que debamos estimar la pretensión de la demandante, declarando la obligación de la Administración del Estado de transferir a la Comunidad Autónoma de Canarias las cantidades comprometidas para la anualidad de 2013 y sucesivas en la Adenda al Convenio de Carreteras de 2009, incrementada en los intereses legales correspondientes desde la fecha en la que la transferencia hubo de ser efectiva.

SEXTO .- De conformidad con lo dispuestos 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.

F A L L O

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

1.- Ha lugar al recurso de casación interpuesto por el GOBIERNO DE CANARIAS contra la *sentencia de la Sección 8ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 13 de julio de 2015 (recurso contencioso-administrativo 527/2013)* que ahora queda anulada y sin efecto.

2.- Estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el GOBIERNO DE CANARIAS 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 la anualidad de 2013 y sucesivas, incrementadas en los intereses legales correspondientes desde la fecha en la que la transferencia hubo de ser efectiva.

3.- No hacemos imposición de costas en el proceso de instancia, debiendo correr cada parte con las suyas en el recurso de casación.

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

Así se acuerda y firma.

Eduardo Espín Templado Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat Eduardo Calvo
Rojas

Diego Cordoba Castroverde M^a Isabel Perelló Doménech Angel Ramon
Arozamena Laso

PUBLICACION.- Leída y publicada fue la anterior sentencia, estando
constituida la Sala en Audiencia Pública, lo que certifico.