



Roj: **STS 4685/2017** - ECLI: **ES:TS:2017:4685**

Id Cendoj: **28079130032017100519**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **22/12/2017**

Nº de Recurso: **1045/2015**

Nº de Resolución: **2075/2017**

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **ANGEL RAMON AROZAMENA LASO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 2.075/2017**

Fecha de sentencia: 22/12/2017

Tipo de procedimiento: RECURSO CASACION

Número del procedimiento: 1045/2015

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 24/10/2017

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

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

Letrado de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

Transcrito por: MDC

Nota:

RECURSO CASACION núm.: 1045/2015

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

Letrado de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 2075/2017**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Pedro Jose Yague Gil, presidente

D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

D<sup>a</sup>. Maria Isabel Perello Domenech

D. Jose Maria del Riego Valledor

D. Angel Ramon Arozamena Laso

En Madrid, a 22 de diciembre de 2017.

Esta Sala ha visto el presente recurso de casación núm. **1045/2015**, interpuesto por el **GOBIERNO DE CANARIAS**, representado 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 2 de diciembre de 2014, dictada en el recurso de dicho orden jurisdiccional seguido ante la misma bajo el núm. 800/2012, 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 el Excmo. Sr. D. Angel Ramon Arozamena Laso.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** En el recurso contencioso-administrativo núm. 800/2012 seguido en la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, con fecha 2 de diciembre de 2014, 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 la Resolución 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 descrita en el fundamento jurídico primero de esta sentencia, la cual confirmamos. Con condena al pago de las costas a la parte actora».

**SEGUNDO.-** El Letrado de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, presentó con fecha 19 de enero 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 16 de febrero 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 30 de marzo 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 la cuestión de fondo, proceda a la estimación del recurso contencioso administrativo interpuesto por la Administración, contra el Ministerio de Fomento.

**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 1 de junio de 2015, 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 1 de septiembre de 2015 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 24 de octubre de 2017, fecha en la que tuvo lugar el acto, continuando la deliberación en sesiones ulteriores.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El planteamiento en la instancia y la sentencia recurrida.



La sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 2 de diciembre de 2014, desestima el recurso contencioso-administrativo núm. 800/2012, interpuesto por el Gobierno de Canarias contra la Resolución 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.

Debe aclararse que la cuantía del presente litigio, correspondiente a la anualidad de 2012, que inicialmente la Sala "a quo" fijó por error material en 1.380.460.000 euros (decreto de 19 de septiembre de 2013), ha quedado fijada después del recurso de reposición del Abogado del Estado, y con la conformidad del Gobierno de Canarias, en 138.460.000 euros (decreto de 10 de octubre de 2013), resultante de detraer de la cantidad comprometida para ese ejercicio (207.000.000 euros), la cantidad efectivamente abonada (68.540.000 euros).

**A)** La sentencia recurrida reseña las siguientes consideraciones a partir de los argumentos del Gobierno de Canarias:

**1.-** La Ley 20/1991, de 7 de junio, modifica los aspectos fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. En su artículo 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*".

**2.-** 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 artículo 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*"

**3.-** En este marco se suscribió el primer convenio de Carreteras el 30 de abril de 1994, sustituido por el firmado el 16 de abril de 1997, este por el litigioso, de fecha 31 de enero de 2006 y su adenda de 17 de noviembre de 2009.

En estos Convenios se fijaría el régimen de colaboración para acometer las obras de infraestructura de interés general cuya financiación corresponde a la Administración General del Estado hasta el límite máximo pactado, y a tal fin dotará las cantidades correspondientes en el periodo 2006 a 2017. En concreto, para el ejercicio 2012 se prevé un importe total de 183 millones de euros, para obras, y de 24 millones de euros para expropiaciones, lo que supone un total de 207 millones de euros.

En la adenda al Convenio de 17 de noviembre de 2009 se introducen algunas modificaciones al crédito pero " *manteniendo el importe total de la inversión*" y se reconoce que quedan pendientes de abonar -se refiere al período restante hasta 2017- un total de 1.930.763.270,92 euros.

Se mantuvieron las cifras para el ejercicio 2012.

En la reunión de la Comisión de seguimiento del Convenio que tuvo lugar el 31 de julio de 2012 la Administración del Estado puso de manifiesto que en la Ley de Presupuestos para el año 2012 " *solo figura la cantidad de 68.540.000 euros para financiar obras y expropiaciones con cargo al Convenio*" y esta fue la suma transferida.

**4.-** El Gobierno de Canarias considera que el Convenio tiene carácter vinculante según lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 30/1992, en relación con el artículo 8.2. Los sujetos intervinientes están condicionados por los términos instrumentados en el convenio. Los términos 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 2012, y que la única cláusula de resolución prevista es la de mutuo acuerdo de las partes.

**5.-** La Administración del Estado ha vulnerado, a juicio de la recurrente, 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.

**B)** Por su parte la Administración del Estado sostuvo:

1.- El 31 de enero de 2006 fue suscrito entre el Ministerio de Fomento y el Gobierno de Canarias un convenio de colaboración con el objeto de *"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 su artículo 12 de la Ley 19/1994, de 6 de julio ambas leyes de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias"*.

2.- El punto clave del litigio es la financiación y en la cláusula 3.2 del Convenio se establece:

« 2. Los recursos afectos a la ejecución de las obras y pago de expropiaciones del presente convenio serán los siguientes:

a) Las cantidades correspondientes a las dotaciones anuales asignadas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado en los capítulos VI y VII del Presupuesto de Gastos del Ministerio de Fomento. En dichas dotaciones se considerarán incluidas las partidas presupuestarias a que hace referencia el artículo 12 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

b) Las dotaciones que consigne en presupuestos el Gobierno de Canarias para financiar las incidencias de las obras recogidas en los anejos así como los excesos previstos sobre la cantidad presupuestada anualmente por el Ministerio de Fomento».

Y en el párrafo 4 de dicha cláusula 3:

«4. La financiación de las obras objeto del presente Convenio, se realizará en los siguientes términos:

a) La Administración General del Estado correrá con los gastos correspondientes a las obras incluidas en los Anejos de este Convenio.

b) 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: (...)

El Ministerio de Fomento, en ningún caso abonará cantidad alguna superior a las fijadas en este cuadro, cantidades que se considerarán en cualquier caso como un máximo. Si los costes, entendidos éstos como el de adjudicación más las incidencias que puedan producirse, fueran superiores, corresponderá al Gobierno de Canarias asumir el exceso.

La aportación total de la Administración General del Estado será, por tanto, como máximo, de 2.149 miles de euros, sin perjuicio de lo expresado en el apartado c de esta cláusula, pudiendo ser inferior si el coste final de las obras lo fuera.

Las aportaciones sólo se efectuarán previa justificación del gasto, mediante las certificaciones correspondientes».

Dado que en la cláusula 2.2 se había previsto que *"durante el año 2009, las administraciones intervinientes en este Convenio analizarán su ejecución durante los años anteriores y el nivel de cumplimiento de los objetivos pretendidos, adoptando, de considerarse necesario, aquellas decisiones que se consideren adecuadas para el mejor cumplimiento del Convenio y, en particular, las relativas al cumplimiento de los artículos 95 y 96 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales, del Régimen Económico y Fiscal de Canarias"*, se suscribió una adenda el día 17 de noviembre de 2009 a fin de, por un lado, determinar la lista de obras a ejecutar, según la nueva enumeración de obras de cada uno de los anejos, y por otro, determinar lo pagado y lo pendiente. Allí se estableció que se habían pagado 506.231.749,08 euros y quedaban pendientes 1.930.763.270,92 euros para el periodo 2009-2017.

3.- 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 2012.

4.- Prescindimos ahora, en esta síntesis de antecedentes que estamos haciendo, de cualquier referencia a las alegaciones del Abogado del Estado respecto a la falta de legitimación de la actora para recurrir y a la falta de competencia de la Sala "a quo", pues ambas han sido rechazadas y ya no se plantean en sede casacional.

5.- Por último, el Abogado del Estado expone, con fundamento en las previsiones del artículo 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.



C) La Sala "a quo", después de exponer la posición de las partes, desestima el recurso con los razonamientos que plasma en los fundamentos de derecho quinto y sexto.

Recuerda lo que ha dicho en materia de Convenios de Colaboración entre Administraciones Públicas el Tribunal Supremo en su sentencia de 16 de febrero de 2011 . Y la propia Sala de instancia en la sentencia dictada el día 22 de enero de 2008 en el recurso contencioso-administrativo 562/2005 citada por la parte actora.

Y a partir de ellas razona:

«QUINTO.- (...) Sobre esta base teórica deben examinarse las alegaciones de las partes en relación con la pretensión de que por esta Sala se condene a la Administración General del Estado a transferir a la Comunidad Autónoma de Canarias las sumas reclamadas, cuya cuantía fue señalada en el escrito de demanda por medio de Orosí en 1.380.460.000 euros, pero cuyo importe es la diferencia entre la cantidad inicialmente indicada para el ejercicio litigioso, doscientos siete millones de euros, y la finalmente acordada, que fueron sesenta y ocho millones quinientos cuarenta mil euros, siendo la diferencia 138.460.000 euros.

En relación con la alegada aceptación de la reducción del importe a abonar a la Comunidad Autónoma de Canarias por aplicación de lo dispuesto en el Convenio en el seno de la Comisión Paritaria, la Sala comparte la apreciación de la recurrente de que dicha Comisión fue creada como un mecanismo de programación de las actuaciones del Convenio y de resolución de cuantas incidencias pudieran plantearse en el curso de la ejecución del mismo, como resulta de la documentación obrante en autos. En consecuencia no entra dentro de las facultades de dicha Comisión la decisión sobre los concretos importes a transferir, y como igualmente pone de relieve la actora en su escrito de conclusiones, de la lectura del acta resulta que se recoge la previsión de la Ley de Presupuestos:

*" En la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2012 figura la cantidad de sesenta y ocho millones quinientos cuarenta mil euros (68.540.000) correspondientes a financiar obras y expropiaciones como transferencia de capital a la Comunidad Autónoma".*

Diferente conclusión ha de alcanzarse en relación con la alegación del defensor de la Administración que encuentra su base en la ley General Presupuestaria. En efecto, el art. 20 de dicha ley establece como fuente de las obligaciones de la Hacienda Pública estatal la ley, los negocios jurídicos y los actos o hechos que según derechos las generen.

A continuación, el art. 21, en relación con la exigibilidad de las obligaciones señala que *" solo son exigibles cuando resulte de la ejecución de los presupuestos, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, de sentencia judicial firme o de operaciones presupuestarias legalmente autorizadas".*».

A continuación invoca la sentencia de esta Sala de 21 de marzo de 2002 analizando un acuerdo entre la Administración y los Sindicatos de Funcionarios, que incluía previsiones sobre las retribuciones de los empleados públicos, recuerda cual es el alcance normativo de la Ley de Presupuestos y la sujeción de los "Convenios", en aquel caso un Convenio entre la Administración General del Estado y los Sindicatos representativos de los empleados públicos, a las normas previstas en los Presupuestos del Estado, cuyos argumentos considera que son íntegramente aplicables al supuesto de autos. Y dice:

«(...) En cuanto a la fuerza vinculante de los Convenios, tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional, han declarado que no pueden prevalecer frente a una Ley posterior, en este caso la de Presupuestos Generales del Estado: todo convenio o pacto debe someterse a lo dispuesto en la ley, especialmente en las normas de mayor rango jerárquico, y en este caso, por aplicación de dicho principio, lo establecido en el Convenio, debe ceder ante lo establecido por la ley.

En relación con la alegación formulada por la recurrente en el escrito de conclusiones, sobre la base de la sentencia dictada por el Alto Tribunal el día 2 de abril de 2013, es preciso recordar que en dicha sentencia se analiza la naturaleza jurídica del llamado "Plan de inversiones en las Universidades públicas de la Comunidad de Madrid" y se llega a la conclusión de tiene naturaleza obligacional. Una vez obtenida esta conclusión, lo que a juicio de esta Sala constituye un elemento de juicio clave, el Tribunal Supremo recuerda que el art. 81.1 de la Ley Orgánica 6/2001 de Universidades , como recoge la sentencia, contiene la exigencia de garantizar la autonomía económica y financiera de las Universidades, en relación con la previsión constitucional del art. 27.10».

Y, finalmente, en el fundamento de derecho sexto, invoca la sentencia de 13 de mayo de 2009 del Tribunal Supremo , dictada en un recurso de casación en el que fue parte el Gobierno de Canarias, para rechazar la alegada vulneración de los principios de buena fe, equilibrio económico de las prestaciones, confianza legítima y lealtad institucional.

**SEGUNDO.- Los motivos 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 68.2 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.- Sobre la incongruencia omisiva y la falta de motivación de la sentencia.**

En el primer motivo del recurso, el Gobierno Canario 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 ninguna 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 2012 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, que desestima al considerar 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.

Así, conforme a la sentencia que acabamos de reseñar -y las que allí 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); así como rechaza en este caso la incidencia de los principios generales de seguridad jurídica, confianza legítima y buena fe (fundamento de derecho sexto).

Por otro lado, también cabe apreciar una respuesta tácita o implícita a las pretensiones y argumentos de la recurrente del conjunto de razonamientos de la sentencia.

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, o que, en todo caso, el Gobierno de Canarias no comparta aquellos criterios.

Debe igualmente, en conexión con la anterior denuncia de incongruencia, rechazarse la falta de motivación de la sentencia recurrida.

La lectura de la sentencia de la cual se pretende su casación permite deducir el juicio valorativo de la Sala "a quo" para llegar a su fallo y contiene la motivación imprescindible, sobre la cuestión esencial: alcance vinculante del Convenio. Y es indudable, se compartan o no, que explica sus razones, de forma expresa o por remisión a las sentencias que invoca 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 el apartado d) del artículo 88.1.d) de la LJCA en la versión entonces vigente, pero no de la pretendida falta de motivación de la sentencia, y se examinará en el siguiente fundamento de derecho.

Debe desestimarse este primer motivo.

#### **CUARTO.- Sobre la cuestión de fondo: la eficacia del convenio.**

El Gobierno de Canarias interpuso recurso contencioso administrativo contra el Ministerio de Fomento, por el incumplimiento de los compromisos adquiridos por dicho Departamento, respecto de la anualidad 2012, en virtud de la adenda de 17 de noviembre de 2009 al Convenio de Colaboración de 31 de enero de 2006, suscrito entre la Administración General del Estado y el Gobierno de Canarias, en materia de Carreteras.

Antes quedaron reseñados los antecedentes de este asunto, tal y como se plantearon ante la Sala de instancia y recoge en lo sustancial la sentencia recurrida.

Veamos ahora el planteamiento en sede casacional. Para ello consideramos oportuno hacer la siguiente exposición:

##### **A) El convenio cuestionado.**

El requerimiento del Gobierno Canario insta a la Administración General del Estado, Ministerio de Fomento, para que "*proceda a realizar sin dilación la transferencia de los fondos a que está obligada en virtud de la cláusula tercera de la adenda de 17 de noviembre de 2009 al convenio en materia de carreteras suscrito con fecha 31 de enero de 2006; transferencia que debe ascender a la cuantía de 207.000.000 €*".

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.

## **B) Naturaleza en los convenios.**

Los Convenios de Colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas son vinculantes y pueden ser fuente de obligaciones para la Hacienda Pública conforme al artículo 20 de la Ley General Presupuestaria .

El carácter vinculante de convenios como el aquí enjuiciado está expresamente reconocido en el artículo 8.2 de la LRJPAC, sobre "Efectos de los convenios":

«2. Los Convenios de Conferencia sectorial y los convenios de colaboración celebrados obligarán a las Administraciones intervinientes desde el momento de su firma, salvo que en ellos se establezca otra cosa. [...] Ambos tipos de convenios deberán publicarse en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma respectiva».

El artículo 20 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, remite a los actos que, conforme a Derecho, pueden generar obligaciones a cargo de la Hacienda Pública. Dice así: "Fuentes de las obligaciones".



«Las obligaciones de la Hacienda Pública estatal nacen de la Ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según derecho, las generen».

Precisamente porque pueden ser fuente de obligaciones de pago a cargo de la Hacienda Pública, la propia Ley General Presupuestaria establece en su artículo 74, número 5, inciso final; que con carácter previo a la suscripción de cualquier convenio, [...] se tramitará el oportuno expediente de gasto, en el cual figurará el importe máximo de las obligaciones a adquirir, y en el caso de que se trate de gastos de carácter plurianual, la correspondiente distribución por anualidades [...]».

No cabe duda del carácter vinculante de los Convenios de Colaboración como fuente de obligaciones para las partes que los suscriben, tal como preveen los artículos 6 y 8 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como negocios jurídicos bilaterales celebrados entre Administraciones en plano de igualdad y no meros pactos de caballeros.

Como dice la STS de 8 de marzo de 2011 -recurso de casación núm. 4143/2008-, sobre la eficacia de dichos convenios y el cumplimiento de los objetivos de interés público:

«CUARTO.- (...) El segundo motivo de casación formulado con carácter subsidiario por el Letrado de la COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LES ILLES BALEARS, al amparo del artículo 88.1 d) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no puede prosperar, pues no apreciamos que la Sala de instancia haya infringido la disposición adicional vigésima séptima de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997, así como lo dispuesto en el artículo 8, apartados 2 y 3, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de los artículos 1124 y 1258 del Código Civil, en relación con los Convenios de colaboración de 21 de enero de 1998 y de 12 de marzo de 2004, suscritos entre el Estado y la Comunidad Autónoma de les Illes Balears, al no estimar la pretensión de condena del Estado al pago de las cantidades adeudadas a la Comunidad Autónoma, fundada en el incumplimiento de los referidos Convenios. En este sentido, procede significar que no cabe eludir ni el ámbito objetivo que delimita el recurso contencioso-administrativo, que se plantea contra la Orden del Ministerio de Fomento de 7 de marzo de 2005, por la que se dan por resueltos los Convenios de colaboración de 21 de enero de 1998 y 12 de marzo de 2004, en materia de carreteras, suscritos entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad Autónoma, ni puede desconocerse el contenido de la decisión de la Sala de instancia, que declara la eficacia de los referidos Convenios hasta que finalicen los compromisos establecidos en los mismos y promueve la actuación de la Comisión Bilateral Mixta de Programación, Seguimiento y Control, constituida conforme a lo dispuesto en los Convenios de colaboración, con la finalidad de ejercer las funciones de impulsar la tramitación de los expedientes en todas sus fases y resolver las dudas y controversias que surjan en su aplicación, garantizando que se cumplen los objetivos de interés público que persiguen dichos Convenios».

Y, por su parte, la STS de 16 de febrero de 2011 -recurso de casación núm. 2569/2009-, dice, sobre la naturaleza de tales Convenios:

«TERCERO.- (...) En este sentido, el enjuiciamiento de los convenios de colaboración de naturaleza interadministrativa debe partir de la consideración de su especial naturaleza pública, que les distingue y separa de los contratos privados (habida cuenta de los sujetos que los suscriben) e incluso de los contratos administrativos (habida cuenta de que, más allá de la concurrencia formal de voluntades, se trata de la asunción de objetivos orientados a un específico y relevante interés público que es el que justifica su suscripción y excede del sentido tradicional de la materia contractual: por todas, STS de 15 de julio de 2003,) y que, además, constituye, más allá del ámbito contractual, una técnica de cooperación entre Administraciones Públicas para la satisfacción del interés público y lleva -sin remisión- a que dichos convenios deban aplicarse e interpretarse desde la perspectiva predominante del interés público en juego y a que la normativa de derecho privado sólo tenga encaje de manera supletoria: cuando exista verdadera laguna o falta de regulación normativa y/o convencional que pudieran dar paso, por exigirlo la efectividad de lo convenido, a la técnica supletoria de la "integración" normativa. (...)».

Y añade esta sentencia, en materia de Convenios de Colaboración entre Administraciones Públicas:

"CUARTO.- (...) Dentro de las relaciones de colaboración entre las distintas Administraciones territoriales uno de los medios que el ordenamiento jurídico diseña para ello lo constituyen los denominados Convenios de Colaboración a los que se refiere el Art. 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Estos Convenios son negocios jurídicos, en este supuesto bilateral, que celebran entre sí en posiciones de igualdad las Administraciones que los suscriben, según el Art. 6 antes mencionado de la Ley 30/1992 el Estado y las Comunidades Autónomas, y que pueden cumplir distintos fines, y entre ellos, como sucede en nuestro caso, la realización en común de una obra para una finalidad concreta. Como afirma el número 2 del Art. 6 ya citado el instrumento de formalización del convenio deberá especificar, cuando proceda qué órganos celebran el convenio y la capacidad jurídica

con la que actúan las partes, la competencia que ejerce cada Administración que conviene, la financiación, las actuaciones que se acuerden para desarrollar su cumplimiento, la necesidad o no de establecer una organización para su gestión, su plazo de vigencia, lo que no impedirá su prórroga si así lo acuerdan las partes que suscriban el convenio, así como la extinción por causa distinta a la del agotamiento de su vigencia y el modo de concluir las actuaciones acordadas en el supuesto de extinción. Y concluye el Art. 8 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común manifestando que esos Convenios obligan a las Administraciones que los acuerdan desde el momento de su firma, salvo que en ellos se establezca otra cosa, que deberán publicarse en los Diarios Oficiales correspondientes, y que las cuestiones litigiosas que puedan surgir en su interpretación y cumplimiento, sin perjuicio de lo previsto en el art. 6.3, serán de conocimiento y competencia del Orden jurisdiccional de lo contencioso-administrativo y, en su caso, de la competencia del Tribunal Constitucional". (...)».

Es en este marco, que recoge la naturaleza de estos Convenios como instrumento adecuado en las relaciones de colaboración entre las distintas Administraciones territoriales, en el que ha de examinarse el presente recurso.

### **C) El principio de legalidad presupuestaria.**

Aunque un convenio de colaboración sea vinculante 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. Es decir, nuestro ordenamiento jurídico distingue entre:

- a) La fuente de las obligaciones (el acto, hecho o negocio jurídico que las genera); en este caso el convenio de colaboración y su adenda.
- b) La fuente del gasto público; que es la consignación presupuestaria que habilita a la Administración, cuando tiene una obligación pecuniaria a su cargo, para pagar al acreedor.

En la STC 294/2014, de 7 de noviembre de 1994, el Tribunal Constitucional describía esta doble vertiente de las obligaciones de pago a cargo de la Hacienda Pública:

«3. [...] Para una cabal comprensión de esta cuestión en el caso de que aquí se trata es preciso arrancar del peculiar entrecruzamiento entre la legalidad administrativa, entendida como sometimiento pleno de la actuación administrativa a la Ley y al Derecho, y la legalidad presupuestaria en el régimen jurídico de las obligaciones pecuniarias del Estado [...] cuyas vicisitudes aparecen condicionadas en su exigibilidad y momento del pago a la existencia del correspondiente crédito presupuestario consignado en los Presupuestos Generales del Estado.

Las obligaciones económicas del Estado válidamente nacidas de la Ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según Derecho, las generen, no podrán ser cumplidas si no existe crédito presupuestario suficiente para hacerles frente, siendo nulos los actos de ejecución presupuestaria o de disposición del gasto que incumplan esta prohibición.

Este entrecruzamiento entre el principio de legalidad administrativa y el de legalidad presupuestaria, tiene su raíz en la separación o desconexión entre la fuente de las obligaciones del Estado o título jurídico del cual pueden nacer válidamente las obligaciones económicas del Estado [...]. Como se afirmó en las SSTC 63/1986 "los créditos consignados en los estados de gastos de los Presupuestos Generales del Estado no son fuente alguna de obligaciones; sólo constituyen autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones. La fuente de éstas debe buscarse fuera de dichas consignaciones presupuestarias, ya sea en la ley, ya en los negocios jurídicos o en los actos o hechos que según Derecho las generen, tal como señala el art. 42 de la L.G.P.".

Pero la posición, privilegiada frente a los demás deudores, de que goza la Administración como consecuencia de su sometimiento al principio de legalidad presupuestaria [...] no permite en ningún caso el desconocimiento o incumplimiento de sus obligaciones pecuniarias siempre y cuando se hayan contraído de acuerdo con las Leyes [...] El efectivo cumplimiento de dicho principio reside en la garantía del control por los Tribunales de la legalidad de la actuación administrativa [...].

Como se dijo en la STC 67/1984, fundamento jurídico 4º "los privilegios que protegen a la Administración no la sitúan fuera del ordenamiento [...]".

Si así no fuera, el Estado podría demorar indefinidamente el pago o cumplimiento de obligaciones legales y dejar sin efecto los derechos subjetivos de crédito de los particulares válida y legítimamente contraídos, escudándose simplemente en la no inclusión en los Presupuestos Generales del Estado de los fondos

necesarios para ello. Y claro es que un Estado de Derecho no puede desconocer una situación jurídica perfecta o una obligación legalmente contraída por el mero hecho de que no exista crédito presupuestario [...].

[...] pues la habilitación de los mismos no es condicionante para la existencia del derecho que se reconoce sino que, por el contrario, será una consecuencia de su declaración».

No es ocioso señalar que la propia Abogacía del Estado del Ministerio de Fomento, -en su informe de 10 de diciembre de 2012 en relación con el requerimiento formulado al Ministerio de Fomento por la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial de la Comunidad de Canarias, al amparo de los artículos 29.1 y 44 de la LJCA y que obra en el expediente administrativo, aunque no conste que el Ministerio contestase formal y expresamente al requerimiento-, señala que, aplicada esta jurisprudencia constitucional a este caso, resulta lo siguiente:

«- El principio de legalidad obliga a cumplir los acuerdos válidamente celebrados, como en principio son el convenio de colaboración de 31 de enero de 2006 y la adenda de 17 de noviembre de 2009.

- Sin embargo, por aplicación del principio de legalidad presupuestaria, el Ministerio de Fomento no está legalmente facultado para cumplir el convenio con otros fondos que los previstos para tal fin en la Ley de presupuestos.

- La Comunidad Autónoma de Canarias, siempre que haya cumplido sus propios compromisos (pagar las obras y expropiaciones en la forma pactada) podría instar ante los Tribunales el cumplimiento de los compromisos que, en virtud del propio convenio, asumió el Estado (Ministerio de Fomento). Y esto es lo que parece que tiene intención de hacer, a la vista del requerimiento que ha formulado, previo al recurso contencioso administrativo».

#### **D) Otras opciones sobre el cumplimiento del Convenio.**

Ya la propia Abogacía del Estado apuntaba que:

«Si finalmente la Comunidad de Canarias promueve un recurso contencioso administrativo, habrá que estar a la sentencia que finalmente se dicte. Si esta sentencia condenara al Ministerio de Fomento a pagar las cantidades previstas en el convenio, este Departamento debería ejecutar dicha sentencia; también con sujeción a las normas presupuestarias. Si en ese momento subsistieran las actuales restricciones presupuestarias, deben tenerse en cuenta también, entre otros, los siguientes preceptos de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa:

- El artículo 105, que prevé la posibilidad de plantear al Tribunal la "imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia".

- El artículo 106, que califica como "ampliable presupuestario para ejecutar una sentencia y que Administración plantear ante el Tribunal el hecho de que la ejecución de la sentencia pueda "producir trastorno grave a su Hacienda"».

Y examinaba igualmente las opciones sobre la denuncia del convenio, que parece descartar, y sobre la posible modificación del convenio, por la que parecía inclinarse, en los siguientes términos:

«- Es claro que el convenio y la adenda podrían modificarse mediante un nuevo acuerdo entre ambas partes.

- Igualmente podría modificarse el convenio, indirectamente, mediante una ley que reformara el régimen legal que sirve de base al propio convenio (la Ley 20/1991, de 7 de junio, de Régimen Económico y Fiscal de Canarias).

Además, esta Abogacía del Estado considera que el Ministerio de Fomento podría plantear ante la Comisión de Bilateral del convenio la modificación de éste, por aplicación del principio "rebus sic stantibus" (con base en la situación presupuestaria posterior a 2009, fecha en la que se suscribió la adenda).

Nuestro Derecho admite que el principio «pacta sunt servanda» (o inalterabilidad de los contratos) quede contrarrestado con la cláusula «rebus sic stantibus», que se entiende implícita en los acuerdos de ejecución sucesiva y larga duración (como es el caso del convenio de colaboración que nos ocupa). Esta cláusula "rebus sic stantibus" ampara la modificación o incluso la extinción de las obligaciones convencionales cuando, por circunstancias sobrevenidas ajenas a la voluntad de las partes, para una de éstas resulta excesivamente oneroso cumplir la prestación pactada. El efecto de la aplicación de esta cláusula "rebus sic stantibus" debe ser el restablecimiento del equilibrio que, al tiempo de celebrarse el acuerdo, existía entre las prestaciones que debían realizar ambas partes.

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.

#### **E) 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 esa 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.

Dicho esto pasemos a examinar los concretos motivos del recurso.

**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, aduciéndose 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 razona, 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.





**SÉPTIMO.- La estimación del recurso.**

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 en los términos suscitados en la instancia.

Así, procede estimar la pretensión de la demandante, en los términos que resultan de los fundamentos de derecho cuarto, quinto y sexto. Su alcance, atendido el requerimiento formulado en su día por el Gobierno de Canarias y la pacífica fijación de cuantía ante la Sala "a quo" asciende a la reclamada cantidad de 207.000.000 euros, de lo que se detrae la cantidad efectivamente abonada (68.540.000 euros), incrementada en los intereses legales desde la fecha en que la transferencia hubo de ser efectiva.

**OCTAVO.- Las costas.**

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.

**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 2 de diciembre de 2014, dictada en el recurso núm. 800/2012 , que casamos;

*Segundo* .- Estimar 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, en los términos del fundamento de derecho séptimo; 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.

Pedro Jose Yague Gil Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat

Eduardo Calvo Rojas Maria Isabel Perello Domenech

Jose Maria del Riego Valledor Angel Ramon Arozamena Laso

**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.