

COMENTARIO DE JURISPRUDENCIA

Comentario de la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 2016, por la que se estima el recurso de casación interpuesto por la Junta de Andalucía y se condena al estado a abonar 17.101.544,82 euros en concepto de cantidades pendientes derivadas de la liquidación del convenio sobre gestión de las aguas del Guadalquivir

Helena Eguskiñe García Rodríguez

Letrada de la Junta de Andalucía

SUMARIO: I.- INTRODUCCIÓN; II.- ANTECEDENTES. VICISITUDES EN LA GESTIÓN DE LAS AGUAS DEL RÍO GUADALQUIVIR; III.- CONVENIO DE COLABORACIÓN DE FECHA 7 DE ABRIL DE 2011; IV.- OBJETO DE LA CONTROVERSIAS: DESACUERDO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y EL ESTADO SOBRE LA FORMA DE LIQUIDAR EL CONVENIO; 1.- Interpretación del Convenio que ha postulado la Junta de Andalucía; 2.- Interpretación del Convenio que ha sostenido la Administración del Estado V.- PRONUNCIAMIENTOS JUDICIALES SOBRE LA CUESTIÓN; 1.- Sentencia dictada por la Audiencia Nacional de fecha 4 de noviembre de 2014; 2.- Recurso de casación formulado por la Junta de Andalucía; 3.- Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 26 de septiembre de 2016.

RESUMEN: El presente comentario tiene por objeto el análisis del asunto enjuiciado por la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 26 de septiembre 2016 en cuanto exponente de las controversias que se plantean entre el Estado y la Junta de Andalucía en las liquidaciones de sus relaciones jurídico-administrativas en materia de financiación, en este caso, referida a la gestión de las aguas del río Guadalquivir.

ABSTRACT: This remark is written in order to analysis the case arraigned by the Judgment of the Supreme Court dated September 26, 2016 as an example of facts of issues between the State and the Government of Andalusia in the settlements of their legal relationships about to the way of funding the management of the river Guadalquivir.

I. INTRODUCCIÓN

La sentencia dictada por la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de fecha 26 de septiembre 2016 ha estimado el recurso de casación formulado por la Junta de Andalucía contra la sentencia de fecha 4 de noviembre de 2014, dictada por la Sección Primera de la Audiencia Nacional en el recurso contencioso-administrativo número 418/2012, sentencia que casa y anula y en su virtud, estima el recurso contencioso-administrativo promovido por la Administración autonómica contra la resolución del Ministro de Medio Ambiente de 5 de julio de 2012, por la que se desestima el requerimiento de 2 de mayo de 2012 por la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía, resolución que se anula por ser contraria a derecho y se condena a la Administración del Estado al abono de las cantidades pendientes derivadas del Convenio y que ascienden a 17.101.544,82 euros más intereses.

La resolución judicial referida viene así a poner fin a la pugna entre Estado y Administración Autonómica en cuanto a la forma de liquidar la encomienda de gestión que se formalizó el 7 de abril de 2011, mediante convenio de colaboración, como instrumento jurídico que diera cobertura a la Administración Autonómica para seguir gestionando las aguas de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, tras la anulación del traspaso competencial realizado por el Real Decreto 1666/2008 y hasta la asunción efectiva de tal gestión por la Administración del Estado.

En el presente trabajo comenzaremos por exponer los antecedentes normativos y vicisitudes judiciales que se han producido en relación con la gestión de las aguas del río Guadalquivir hasta el dictado de la sentencia del Tribunal Constitucional referida; a continuación, se estudiará la regulación que las propias partes pactaron en el Convenio que es origen de la presente controversia; más adelante, se analizará la normativa aplicable y en relación con la misma, las distintas interpretaciones de las Administraciones Estatal y Autonómica sobre la forma de liquidar el Convenio; y finalmente, nos referiremos a los pronunciamientos judiciales, primero de la Audiencia Nacional y después del Tribunal Supremo, que se han sucedido en el análisis de la controversia, realizando interpretaciones y alcanzando conclusiones diametralmente opuestas sobre la forma en la que entienden que debe llevarse a cabo la liquidación del convenio, avalando el último de ellos la interpretación del Convenio que ha postulado la Junta de Andalucía, por lo que la estimación del recurso contencioso-administrativo ha sido total.

II. ANTECEDENTES. VICISITUDES EN LA GESTIÓN DE LAS AGUAS DEL RÍO GUADALQUIVIR

El artículo 51 Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante EAA) tras la nueva redacción dada por la LO 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de

Autonomía para Andalucía disponía que *“La Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el artículo 149.1.22ª de la Constitución”*.

Al amparo de tal precepto, la Comisión Mixta-Paritaria Gobierno-Junta de Andalucía adoptó Acuerdo sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma. Dicho Acuerdo se promulgó mediante el Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre, con fecha de efectividad de 1 de enero de 2009 (BOE 4 de noviembre de 2008).

En virtud de dicho Real Decreto, se traspasaron a la Comunidad Autónoma Andaluza los medios personales, técnicos, patrimoniales y financieros correspondientes a las funciones que aquella pasó a ejercer.

Como consecuencia de la estimación parcial del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Extremadura (rec. núm.5120/07), el Tribunal Constitucional, en sentencia de fecha 16 de marzo de 2011, declaró la nulidad del artículo 51 de la LO 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, disponiendo que *“Al atribuir a la Comunidad Autónoma de Andalucía competencias exclusivas sobre aguas de la cuenca del Guadalquivir, siendo como es ésta una cuenca hidrográfica intercomunitaria, el art. 51 EAAnd se separa de la previsión establecida en el art. 149.1.22ª CE (LA LEY 2500/1978) y del criterio que utiliza la Ley de Aguas (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (LA LEY 1110/2001), reformado por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre (LA LEY 2013/2003)) para la concreción de la delimitación territorial de las competencias del Estado que figura en el citado precepto constitucional (“aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma”)*. Y lo hace el precepto estatutario con un criterio *“aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma”*) que conduce a un entendimiento que acoge un modelo de gestión fragmentada de las aguas pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica intercomunitaria, conforme al cual una parte de las aguas de la cuenca del Guadalquivir sería de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma andaluza y otra parte de las aguas de esa misma cuenca intercomunitaria sería de competencia exclusiva del Estado”.

Tras dicha anulación del precepto estatutario que prestaba cobertura al traspaso competencial referido en la gestión de las aguas de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, y con carácter previo -incluso- a la anulación por el Tribunal Supremo del Real Decreto 1666/08, de 17 de octubre que instrumentaba el traspaso, la Junta de Andalucía y el Estado alcanzaron un nuevo Acuerdo que, tomando como premisa la STS, arbitraba con carácter inmediato una serie de *“medidas de alcance temporal y provi-*

sional” en orden a garantizar la continuidad y normalidad en la prestación del servicio público hidráulico, por el tiempo que requería el proceso de adecuación de la gestión de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir al ordenamiento jurídico. Tal Acuerdo se materializó en un Convenio de Colaboración por el que el Estado encomendaba a la Junta de Andalucía la gestión en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a la Cuenca del Guadalquivir; es decir, la Junta de Andalucía, de forma provisional, continuaría ejerciendo prácticamente las mismas funciones que venía desempeñando con antelación a la declaración de inconstitucionalidad del artículo 51 EAA. Aun cuando la publicación en el BOE se produjo en fecha 7 de julio de 2011, la entrada en vigor, según su cláusula novena, se producía en la fecha de la firma del mismo; esto es, el día 7 de abril de 2011 y la duración pactada era de seis meses, según explicitaba la cláusula quinta del mismo.

Con posterioridad, se dictaron las sentencias del Tribunal Supremo de 13 y 14 de junio de 2011, las cuales, como no podía ser de otra manera, estimaron los recursos interpuestos contra el Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre, declarando la nulidad del mismo por utilizar como base competencial el artículo 51 anulado por el Tribunal Constitucional.

Finalmente, el Estado, de forma unilateral, pone fin a la situación transitoria mediante RD 1489/2011, de 21 de octubre por el que, en ejecución de sentencia, se integran en la Administración del Estado los medios personales y materiales traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía por el RD 1666/2008, de 17 de octubre. (BOE 22 de octubre de 2011)

III. CONVENIO DE COLABORACIÓN DE FECHA 7 DE ABRIL DE 2011

Como acabamos de indicar, en fecha 7 de abril de 2011 las Administraciones Estatal y Andaluza suscribieron Convenio de colaboración, por la que se encomienda a ésta la gestión transitoria de los recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, y ello como solución provisional para dar continuidad a la gestión de las aguas del Guadalquivir mientras se revertían, con carácter definitivo, los medios personales y materiales a la Administración del Estado para que ésta continuara ejerciendo tales funciones.

El Convenio citado fue publicado en BOE 7 de julio de 2011 y tenía una vigencia de seis meses, que fue prorrogada por dos semanas más, finalizando el 21 de octubre de 2011, que es la fecha en que entra en vigor el citado RD 1489/2011, de 21 de octubre.

En síntesis, tal Convenio definía de forma precisa en su clausulado todos los

extremos que vertebraban la colaboración que se acordaba. Las estipulaciones se referían a las cuestiones siguientes, por su orden: primera, objeto; segunda, las actuaciones que se encomiendan; tercera, normativa aplicable; cuarta, Comisión de seguimiento; quinta, vigencia; sexta, financiación; séptima, naturaleza y jurisdicción; octava, modificación del Convenio y novena, publicidad y entrada en vigor.

En lo relativo a la financiación, que es el extremo discutido, el Convenio establecía que *“La Comunidad Autónoma de Andalucía se hará cargo de todos los gastos derivados de la ejecución de la encomienda de gestión”*. Y a continuación añadía: *“a estos efectos, los ingresos obtenidos por la recaudación de los cánones y tarifas integrantes del régimen económico-financiero del dominio público hidráulico, sanciones e indemnizaciones corresponderán a la Comunidad Autónoma, junto con el resto de los medios financieros traspasados”*.

Tal referencia a los “medios financieros traspasados” hace alusión al pago mediante el Fondo de Suficiencia Global, que fue el cauce por el que, de conformidad con el RD 1666/08 y el art. 16.1 Ley 21/2007, de 27 de diciembre, se había venido abonando a la Comunidad Autónoma la gestión por ella asumida.

Dicho Convenio no ha sido objeto de denuncia por las partes, ni de anulación judicial ni por las sentencias del Tribunal Supremo citadas, que únicamente se pronuncian sobre el RD 1666/2008, de 17 de octubre, ni por ninguna otra resolución judicial.

Pues bien, la controversia que da origen al procedimiento judicial que tratamos se origina porque, si bien el Estado comenzó abonando a la Comunidad Autónoma Andalucía los importes pactados en la citada cláusula sexta durante los meses de abril, mayo, junio y julio, posteriormente y en base a un informe de la Abogacía del Estado consideró que, con independencia de la suscripción del convenio aludido, la financiación de la encomienda no podía hacerse mediante el Sistema de Financiación Autonómica, y ello por tratarse de competencias de titularidad estatal.

De tal modo, en fecha 21 de julio de 2011 se remite por la Administración del Estado a la Administración autonómica escrito mediante el que se comunica la minoración, con efectos de 1 de agosto de 2011, del Fondo de Suficiencia Global de la Comunidad Autónoma de Andalucía por un importe de 35.429.862,56 euros, equivalente a la financiación de la gestión del Guadalquivir a través de dicho mecanismo financiero correspondiente a los cinco meses restantes del año 2011.

Se comunicaba, asimismo, que se habían iniciado los trámites para transferir el importe minorado de las entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia Global al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, competente para el pago a la Comunidad por razón de la gestión realizada por ella en la materia, en virtud de lo establecido en el Convenio de 7 de abril de 2011.

Tras diversos escritos entre las Administraciones y el previo requerimiento a la

Administración estatal conforme al artículo 44 LJCA, la Junta de Andalucía interpuso recurso contencioso-administrativo frente a la resolución de 5 de julio de 2012 que desestimaba el requerimiento formulado para el pago de las cantidades pendientes de abono derivadas del Convenio de Colaboración aludido.

IV. OBJETO DE LA CONTROVERSIA; DESACUERDO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y EL ESTADO SOBRE LA FORMA DE LIQUIDAR EL CONVENIO

El objeto de la controversia fue muy concreto: la Administración estatal no se negaba a financiar las actuaciones a las que se refería el Convenio pero, explícitamente, se desvinculaba de lo establecido en el mismo por considerar que resultaba más procedente que el abono de tales actuaciones se realizara previa justificación de los gastos por la Comunidad Autónoma, en lugar de hacerse mediante la forma estipulada, que, recordemos, era a través de los “*medios financieros traspasados*”; esto es, mediante los instrumentos de financiación previstos con anterioridad al Convenio.

1. Interpretación del Convenio que ha postulado la Junta de Andalucía

La Junta de Andalucía se negó, motivadamente, a tal decisión unilateral que suponía modificar *de facto* el convenio, sin seguir los cauces establecidos para ello e infringir abiertamente el contenido de la Cláusula Sexta, relativa a la financiación. Por ello la demanda se sustentó como motivo principal en el incumplimiento de la citada cláusula sexta, con una argumentación que resumimos a continuación.

Básicamente, se ponía de relieve el carácter vinculante del convenio como acuerdo de voluntades, lo que se derivaba de los preceptos 6 y 8 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre en relación con la regulación de los convenios de colaboración y efectos de los mismos, así como el principio *pacta sunt servanda*.

Se afirmaba que el texto del Convenio, que es ley entre las partes, resultaba de una claridad meridiana (*in claris interpretatio non fit*), lo que excluía cualquier interpretación ajena a lo que se desprende con absoluta nitidez del texto de la cláusula libremente asumida por las partes y que estaba plenamente vigente, al no haber sido objeto de anulación judicial o administrativa. (art. 1281 CC)

Se hizo alusión al propio contenido del Preámbulo del Convenio, el cual señalaba de forma explícita que “*Estas medidas urgentes y necesariamente temporales únicamente afectan a las actividades materiales, técnicas o de servicios, relacionadas con las funciones y servicios y los medios que en su día fueron objeto de traspaso*”.

En tal texto queda evidenciada la voluntad de las partes de dar continuidad, sin ampliar ni reducir, por la vía de la encomienda, tanto a las actividades y funciones

objeto de la misma como a los “medios” para ejecutar la misma, entre los que se encuentran los medios financieros que se abonaban mediante el Fondo de Suficiencia Global y que, de forma sorpresiva y unilateral, se deja de abonar durante la ejecución del Convenio.

También se invocaban el resto de reglas hermenéuticas del Código Civil, de palmaria aplicación analógica dada la naturaleza de acuerdo de voluntades que el Convenio entraña.

El art. 1282 CC establece que para conocer la intención de los contratantes hay que acudir a sus actos coetáneos y posteriores al acuerdo. En este caso, la intención de ambas Administraciones fue clara en el sentido expuesto de transferir no sólo los ingresos que se puedan recaudar de forma directa por la Administración Autónoma sino también los medios traspasados. En tal sentido, el propio dato de que el Estado hubiese abonado a través del Fondo de Suficiencia Global las cantidades comprometidas en el Convenio durante los meses de abril a julio es la mejor prueba de que se trataba de una obligación libremente estipulada e inicialmente ejecutada.

Por ello, es patente que si estuviésemos ante una cláusula oscura o que admitiere varios sentidos, la Administración Estatal no hubiere trasferido cantidad alguna por este concepto los meses de abril a julio .

Se invocó otro dato esencial y es que el Convenio se suscribe con posterioridad y como consecuencia de la sentencia del Alto Tribunal que declara la inconstitucionalidad del art. 51 EAA y la competencia estatal en esta materia, por lo que cuando se pacta el contenido de la cláusula sexta, relativa a la financiación, era conocido y asumido por las partes la iniciación del proceso de reversión de los medios personales y materiales al Estado, lo que no obstaba para que durante el periodo transitorio de vigencia del Convenio, y para compensar la asunción de las obligaciones por la Comunidad Autónoma se estableciese el derecho de la misma a obtener la financiación que de forma expresa recoge la cláusula.

Por ello, se abundó también en la *esencialidad* del contenido de la cláusula sexta en la medida en que para que el acuerdo de voluntades entre las Administraciones se hubiera producido y la Administración Autónoma hubiera asumido las obligaciones y gastos indicados en el Convenio había resultado fundamental el compromiso de las partes sobre los ingresos que se citan en dicha cláusula, por lo que la alteración de los mismos y la supeditación *ex post* a la nueva acreditación de que se trate de “costes efectivos” supone la modificación de una estipulación esencial que derivaría en la nulidad de tal acto.

Así pues, la actuación de la Administración Estatal consistente en la detración indebida de cantidades adeudadas se apartaba de lo previsto en el texto de la Cláusula sexta del Convenio por el que se encomienda la gestión del Guadalquivir, que garan-

tizaba el mantenimiento de los derechos y obligaciones para su ejercicio por parte de la Comunidad Autónoma, y en concreto, garantizaba la recaudación de los ingresos derivados de la gestión, así como el resto de medios financieros traspasados sin que el texto del Convenio contuviera referencia a la pertinencia de una liquidación al término de su vigencia.

También se puso de relieve que el Estado no sólo había infringido con sus actos lo dispuesto en la tan referida cláusula sexta, sino también lo establecido en la Cláusula Séptima, apartado tercero, en la que se establecía que resultaba necesario acudir, en caso de que se produzca una cuestión litigiosa en la interpretación o cumplimiento del contrato a la Comisión del Seguimiento o en su caso, a la Jurisdicción contencioso-administrativa. *“Las cuestiones litigiosas a que pueda dar lugar la interpretación y cumplimiento de este Convenio, que no hayan podido ser resueltas por la Comisión de Seguimiento, quedarán sometidas al conocimiento y resolución de la jurisdicción Contencioso-Administrativa, de conformidad con lo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la citada jurisdicción”.*

Por tanto, se destacaba la improcedencia de que una de las partes, durante la vigencia del Convenio y en contra de sus propios actos anteriores en el seno del mismo (pago de cantidades acordadas en meses abril a julio) se pretendiera desvincular de sus obligaciones de forma completamente unilateral, sin acudir a la Comisión de Seguimiento ni instar el cese anticipado del Convenio.

También desde otra perspectiva, se advirtió sobre el incumplimiento de lo dispuesto en la Cláusula Octava del Convenio ya que, en definitiva, lo que pretendía el Estado es la modificación, de facto y de forma unilateral, de una de las cláusulas esenciales del Convenio de Colaboración; la relativa a la financiación del mismo. Dicha Cláusula, bajo la rúbrica, Modificación del Convenio, señala: *“La modificación del presente Convenio deberá formalizarse mediante la suscripción del correspondiente convenio modificativo, con los mismos requisitos y condiciones exigidos para la aprobación del inicial”*

Por tanto, se expuso que si la Administración del Estado, durante el desarrollo de la Encomienda, y siguiendo el criterio de su órgano consultivo, consideraba que resultaba procedente la minoración del Fondo de Suficiencia Global, debió instar la modificación del Convenio en la forma prevista por el mismo, es decir, mediante la firma de un nuevo Convenio con los mismos requisitos y condiciones establecidos en la aprobación inicial y con publicación en el BOE, o, en otro caso, si consideraba la que la cláusula sexta amparaba la interpretación por el realizada en el sentido de supeditar los medios financieros a los costes efectivos, debió acudir a la Comisión de Seguimiento, en lugar de dejar de abonar de forma directa y unilateral las cantidades comprometidas que venían siendo objeto de abono según lo pactado.

Finalmente, se abordaba el cauce para el pago de los medios financieros a que se refiere la Cláusula sexta del Convenio y cuantificación de los mismos.

En cuanto al cauce, dicho Fondo se regula en el artículo 10 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

El Artículo 21 de dicho texto legal se refiere a la Revisión del Fondo de Suficiencia Global señalando “*Serán causa de revisión del valor del Fondo de Suficiencia Global en el año base, las siguientes: 1. Traspaso de nuevos servicios, ampliaciones o revisiones de valoraciones de traspasos anteriores, acordados por la respectiva Comisión Mixta y aprobados por Real Decreto. La revisión se hará de oficio por el Ministerio de Economía y Hacienda, de acuerdo con la valoración del traspaso referida al año base que se recoja en el respectivo Real Decreto.*”

Es decir, la norma contempla la posibilidad de revisión del citado Fondo por diversas causas, entre las que se encuentran las “*revisiones de valoraciones de traspasos anteriores*” si bien lo supedita al preceptivo y previo acuerdo por la Comisión Mixta y aprobación por Real Decreto, lo que viene a evidenciar la improcedencia de la revisión del Fondo de Suficiencia Global a la baja de forma unilateral y sin observancia de procedimiento alguno ni publicación; y en concreto, sin el necesario Acuerdo de la Comisión Mixta y aprobación por Real Decreto, con la publicidad oficial inherente al mismo.

En cualquier caso, como ya fue puesto de manifiesto en los escritos dirigidos al Ministerio Competente por la Administración Autónoma, el cauce para el pago de las cantidades adeudadas en virtud de la Cláusula Sexta del Convenio se trataba de una cuestión secundaria dado que lo relevante es que al señalar dicha Estipulación que entre los ingresos se incluían “*los medios financieros traspasados*” la obligación que contrajo el Estado y el correlativo derecho de la Administración Andaluza era de índole cuantitativa, por lo que, sin perjuicio de que lo procedente en estricto cumplimiento del Convenio sería el pago mediante el cauce seguido inicialmente, al desprenderse ello de la clara voluntad de las partes y los actos coetáneos de las mismas, había perdido importancia la vía por la que debía abonarse tal cantidad siendo lo trascendente el necesario pago de la cantidad pactada, independientemente del cauce que el Estado hubiera estimado conveniente.

En otro orden de consideraciones, en cuanto a la cuantificación de estos medios financieros, se recordaba que el “*coste efectivo*”, que era el parámetro que invocaba la Administración del Estado para determinar lo adeudado a la Junta de Andalucía, fue precisamente el concepto valorado por la Comisión Paritaria Estado-Junta de Andalucía en el proceso de traspaso de las competencias en esta materia y, así se plasmó en el Real Decreto de Traspaso 1666/2008, de 17 de octubre.

En dicho Real Decreto el apartado G) del Anexo consigna la “*Valoración definitiva de las cargas financieras de las funciones traspasadas*” y en su punto segundo indica: “*La*

financiación, en euros de 2008, que corresponde al coste efectivo anual, es la que recoge la Relación número 9”.

La Relación número 9 se rubrica: *Coste Efectivo Traspaso a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de aguas de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía*” y cifra los importes totales de “gastos (coste efectivo)” y de “coste efectivo neto total”.

El coste efectivo bruto se minoró por una serie de tasas e ingresos afectos a dichos servicios traspasados; El coste efectivo neto se incluiría en el Fondo de Suficiencia del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas vigente a la fecha de la efectividad del traspaso, aprobado por Ley 21/2001, de 27 de diciembre tal y como se desprende del apartado G) del Anexo del citado RD de traspaso y, en su virtud, se computaría anualmente para el cálculo de las entregas a cuenta y posteriores liquidaciones previstas por dicha Ley. También las tasas afectas a los servicios traspasados se computarían, con criterio normativo, en el conjunto de recursos tributarios del citado Sistema de Financiación.

Con la suscripción del Convenio de 7 de abril de 2011, por el que se formaliza la encomienda de gestión que tiene por objeto dar continuidad, de forma transitoria durante seis meses, a las funciones, servicios y medios que fueron objeto de traspaso, como explícitamente advierte su Preámbulo, se prolonga hasta octubre de 2011 el compromiso de abono a la Junta de Andalucía de los medios financieros que fueron ya determinados y cuantificados en el Real Decreto, el cual, a pesar de haber sido anulado judicialmente, seguía vinculando a ambas Administraciones en cuanto a lo dispuesto en determinados puntos, como el relativo a la financiación, por la vía del acuerdo entre las Administraciones.

Por tanto, se advirtió en la demanda que la negativa del Estado a satisfacer el importe comprometido en el Convenio suponía la revisión a la baja el Fondo de Suficiencia Global, apartándose del procedimiento fijado en la Ley y de lo estipulado en el Convenio; también suponía desnaturalizar el contenido de una de las cláusulas esenciales del mismo, exigiendo a la Administración Andaluza que trate de acreditar nuevamente un coste efectivo que ya fue determinado y que, en cualquier caso, no era el parámetro de referencia del Convenio, pues el mismo lo que refleja es el acuerdo de las partes sobre unos “medios financieros” que ya fueron cifrados, por lo que la “financiación” a que se refiere la cláusula sexta en cuanto a este punto no es que fuera un concepto determinable sino que estaba ya determinado.

Finalmente, se destacó que la falta de abono por el Estado a la Junta de Andalucía de las cantidades a que se comprometió en virtud de Convenio había generado un desequilibrio económico en la Encomienda de gestión, pues mientras las funciones, servicios, obligaciones y costes asumidos por la Comunidad Autónoma Andaluza no

se habían visto alterados durante la vigencia del Convenio, sí se había producido una modificación unilateral de las obligaciones asumidas por el Estado, que, en concreto, había dejado de abonar a la mitad de la vigencia del Convenio elevadas cantidades cuyo pago se había pactado; A ello se añadía el enriquecimiento injusto o sin causa del Estado y el correlativo empobrecimiento de la Administración Autonómica, pues la misma había debido soportar unos costes que hasta la fecha no habían sido compensados por ningún otro cauce.

Por último, en cuanto a esa determinación, o cuantificación, de las cantidades reclamadas, las mismas ascendían a un importe de 17.101.544,82 euros, por los meses de agosto, septiembre y por los 21 primeros días de octubre, hasta la entrada en vigor del RD 1498/2011, de 21 de octubre.

2. Interpretación del Convenio que ha sostenido la Administración del Estado

Como se ha indicado, la posición que ha mantenido el Estado se fundó en un informe emitido por su órgano de asesoramiento, en el que se indicaba que el hecho de que la competencia sobre la gestión de las aguas del río Guadalquivir fuera de titularidad del Estado determinaba la improcedencia de que se abonase a través del Fondo de Suficiencia Global, ya que dicho mecanismo de financiación está vinculado a las competencias asumidas por la respectiva Comunidad Autónoma.

En la contestación a la demanda formulada por el Abogado del Estado se vuelve a insistir en el hecho de la titularidad estatal de la competencia y en que el Convenio no suponía cesión de tal titularidad.

También se ponían de manifiesto las diferencias entre convenio y contrato, ya que en los primeros ninguna parte tiene interés patrimonial, ni hay contraposición de intereses. No obstante, se acude igualmente a las reglas interpretativas consignadas en los artículos 1285 CC en cuanto a la interpretación conjunta de las cláusulas de los contratos; 1284 CC respecto de la interpretación de los contratos en el sentido más adecuado para que produzca efecto; y 1283 CC que proscribía entender incluidos en los contratos cosas distintas o casos diferentes de aquellos sobre los que los interesados se propusieron contratar.

La contestación también insistía en que la interpretación sostenida por la Administración Autónoma se basaba en la consideración aislada de la cláusula sexta del Convenio, sin tener en cuenta que los medios de que se dota a la Comunidad Autónoma de Andalucía para la ejecución de la encomienda deben ser lo más ajustados posibles a los gastos efectivamente realizados.

Añadía que debía existir correspondencia entre uno y otros, pues aquellos no podían resultar desproporcionados respecto a éstos y, así mismo, indicaba que el Con-

venio se suscribía para que la Junta de Andalucía realizase determinadas actividades materiales con unos medios suficientes para ello, no para que se lucrara de tal gestión, por lo que resultaba impropcedente que la Junta de Andalucía pretendiera que le fueran abonadas determinadas cantidades sin tener en cuenta lo que había podido percibir con anterioridad.

En este sentido, la posición del Estado se fundaba en considerar que la financiación a que se aludía en la cláusula sexta del Convenio no estaba ya fijada y determinada, ya que en el momento de su suscripción resultaba imposible la fijación de los ingresos a obtener por la recaudación de los cánones y tarifas o por las sanciones e indemnizaciones que pudieran producirse.

En consecuencia, para el Estado los pagos debían realizarse a través del Ministerio competente (Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente), apelando al artículo 69.1 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria que establece como uno de los principios elementales en materia de gestión del presupuesto el de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, entre los cuales se encuentran las cantidades destinadas al abono del Convenio.

En línea con ello, se ponía de relieve que se trataba de evitar el riesgo de doble financiación a la Comunidad Autónoma por la gestión realizada ya que bien podría producirse un doble pago por la misma actividad llevada a cabo por la Administración a la que se hacía la Encomienda o bien porque se pagasen actividades sin tener en cuenta las obligaciones que se pudieran haber asumido por el Estado titular de la competencia.

Finalmente, se invocaba la figura del enriquecimiento injusto para evitar precisamente ese riesgo que, presumía, podría producirse de una doble financiación.

V. PRONUNCIAMIENTOS JUDICIALES SOBRE LA CUESTIÓN

1. Sentencia dictada por la Audiencia Nacional de fecha 4 de noviembre de 2014

El recurso se falló, tras el trámite de conclusiones y sin recibimiento a prueba, dada la índole eminentemente jurídica del asunto, en la sentencia de fecha supra referida, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, siendo ponente el Ilmo Sr D. José Guerrero Zaplana.

En el fundamento segundo de tal resolución se pone de relieve como punto de partida el hecho de que el Estado no se haya negado al *“abono de la cantidad que proceda”*, *“solo que ha vinculado dicho abono a que, previamente, cuantifique los costes de gestión en que haya incurrido efectivamente para realizar la liquidación”*.

A continuación indica: *“ Obviamente, no se puede admitir que una Comunidad Autónoma, como la andaluza, que en un determinado periodo de tiempo, no dispone de la competencia en materia*

de aguas (aunque las ejerciera de facto en virtud de un Convenio de Colaboración) perciba recursos que proceden del Fondo de Suficiencia Global que trata de la financiación de las competencias de titularidad autonómica”.

El Fundamento Segundo continúa con la cita de los preceptos que regulan los Convenios de Colaboración y encomiendas de gestión, destacando que la suscripción del convenio no ha supuesto la cesión de la competencia y que procede analizar la regulación del Fondo de Suficiencia Global, concluyendo que *“Por tanto, el Fondo solo se refiere a la financiación de los servicios transferidos y tiene por objeto garantizar a las Comunidades Autónomas la suficiencia de recursos para hacer frente a la prestación de servicios encomendados”.*

En el Fundamento Tercero de la sentencia y tras llamar la atención nuevamente sobre el hecho de que la resolución recurrida no niegue el pago de los servicios sino que solo exija la previa cuantificación de los costes, añade un extremo fundamental:

“Por lo tanto, la resolución realmente impugnabile será aquella que, previa la cuantificación de los coste de gestión, determine finalmente, la deuda que tiene el Estado con la Comunidad Autónoma recurrente a resultas del Convenio suscrito.

Parece obvio que se debe confirmar la resolución recurrida puesto que es necesario cuantificar las cantidades recibidas por la Junta de Andalucía para evitar que se produzca una doble financiación sobre la base de haber recibido cantidades por realizar determinadas actuaciones y volver a recibirlas por la vía de ejecución del Convenio en cuestión.

La Junta de Andalucía niega que sea necesaria la cuantificación del coste de los servicios que fueron objeto de la encomienda de gestión y ello pues entiende que ya estaba determinada la carga financiera que suponía la gestión de las competencias transferidas. Considera que dicho coste es el que procede del R.D. de transferencia (RD 1666/2008) sin embargo, tal cosa no puede admitirse cuando resulta que dicho R.D. fue anulado y, además, no coincide el espacio temporal de dicha norma con el espacio temporal en que se ha producido la encomienda de gestión que se trata de liquidar.”

Finalmente, en el Fundamento Cuarto se da respuesta a lo alegado por la Administración Autonómica respecto del incumplimiento de las Cáusulas Séptima, sobre la remisión de las cuestiones litigiosas a la Comisión de Seguimiento del Convenio, y Octava sobre la modificación del mismo y así señala:

“Las dudas que puedan surgir en la interpretación del Convenio no pueden entenderse como que esté tratando, de facto, de proceder a la modificación del Convenio ni que sea necesario acudir a la Comisión de Seguimiento. Lo que se plantea es la liquidación en ejecución del convenio y que exige la determinación de los datos que ha requerido la Administración en la resolución objeto del recurso que, por lo dicho, debe confirmarse íntegramente”.

Se advierte, pues, que la sentencia de instancia no se pronuncia sobre aspectos esenciales del debate como eran el efecto vinculante del Convenio o las reglas herme-

néuticas del Código civil invocadas por las partes; especialmente, por la Administración autonómica que invocaba el propio tenor del Convenio.

Sin embargo, no sorprende este pronunciamiento de la Audiencia Nacional, contrario a la interpretación del convenio postulada por la Administración autonómica, en cuanto viene a incardinarse en una consolidada tendencia a la desestimación de los recursos promovidos por la Administración Autonómica contra resoluciones del Estado en materia de financiación autonómica, cualquiera que haya sido el objeto de recurso. En este sentido cabe citar, a título de ejemplo, el recurso 445/12 en el que se impugnaba la Orden que aplicaba a la CAA el mecanismo financiero de la DA 36ª de la L 2/2012, con sentencia desestimatoria de 10 de marzo de 2014; recurso 321/14 frente a la revisión de la participación de la CAA en el Fondo de Competitividad, cuya sentencia desestimatoria es de 30 de marzo de 2015; recurso 434/14 en el que se insta la revisión de la participación de la CAA en el Fondo de Suficiencia Global y en el Fondo de Competitividad, desestimado por sentencia de 8 de febrero de 2016 o el recurso 40/15 frente a la desestimación por el Estado de la revisión del Fondo de Suficiencia Global debido al traspaso de la gestión del Hospital Militar de San Carlos (Cádiz) desestimado por sentencia de 22 de febrero de 2016. Todos estos pronunciamientos están pendientes de resolución de los recursos de casación interpuestos.

Desde otra perspectiva, no sorprende tampoco el pronunciamiento de la sentencia de instancia si se toma en consideración que la Audiencia Nacional viene condenando sistemáticamente a la Comunidad Autónoma Andaluza por las responsabilidades patrimoniales que se vinculan con hechos acaecidos en tiempo de la vigencia del RD 1666/08, de 21 de octubre (entre otros, los recursos 296/12; 297/12 o 307/12), sin haber apreciado para este instituto los efectos “ex tunc” de la nulidad del traspaso por la declaración de inconstitucionalidad del artículo 51 CE, y ello a pesar de que han sido muy numerosos los pronunciamientos de otros órganos judiciales que, por el contrario, sí han apreciado la incidencia de tal declaración de nulidad en relación con las sanciones impuestas o con las denegaciones de inscripción en el Catálogo de Aguas.

2. Recurso de casación formulado por la Junta de Andalucía

Frente a la sentencia citada, la Junta de Andalucía interpuso recurso de casación fundado en un único motivo. El mismo se formuló, al amparo del artículo 88.1.d) LJCA, por infracción por la sentencia recurrida de los artículos 6, 8 y 15 Ley 30/92, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común y artículos 1278, 1281 y 1282 Código Civil, en relación con la naturaleza vinculante de los Convenios de colaboración para las Administraciones que los suscriben.

En tal motivo se denunciaba la vulneración de los artículos 8 Ley 30/92 y 1278

CC, cuya aplicación elude la sentencia indebidamente, al desconocer el carácter obligatorio de los Convenios de colaboración para las Administraciones que los suscriben.

Se insistía en que la demanda partía de la fuerza vinculante que dimana de la propia esencia y naturaleza del Convenio como acuerdo de voluntades similar a la de los contratos, por lo que el pronunciamiento judicial, avalando la forma de proceder por una de las Administraciones suscriptoras del mismo, contraría a su tenor; de modo unilateral y sin acudir a la Comisión de Seguimiento, constituía una clarísima infracción de los preceptos indicados, que dotan de carácter obligatorio al pacto realizado entre las Administraciones, en garantía de su contenido y como expresión de la reciprocidad que es inherente al Convenio, precisamente para evitar la posibilidad de que cada parte pueda ejecutar el Convenio en aquello que le interesa, dejando unilateralmente de cumplir aquello a que se comprometió pero que posteriormente no le interesa o no considera ajustado a derecho, como en este caso.

Se añadía que la sentencia no interpretaba ni aplicaba de forma correcta el artículo 14. 4 Ley 30/92 ya que desconocía que, al establecer dicha norma que la encomienda de gestión entre órganos de distintas Administraciones se formalice mediante Convenio de Colaboración, esta distinguiéndola de las Encomiendas a órganos de la misma Administración y está reforzando la necesidad de que el acuerdo expreso se plasme y realice mediante un documento que, aunque era distinto al contrato, sí participa de su misma naturaleza de pacto vinculante, en el que se contiene la regulación de los distintos aspectos (tales como la financiación, la forma de modificación...) y que, por tanto, resulta de obligado cumplimiento en función de los propios términos del mismo, siendo además aplicables por clara analogía las reglas de interpretación de los contratos que fueron expresamente invocadas en la demanda (artículos 1281 y 1282 CC) y que no habían sido abordadas por la sentencia.

También se alegó la infracción por la sentencia del artículo 6 Ley 30/92, apartado primero, que impone, entre otras especificaciones, la necesidad de que el Convenio aluda a la financiación del mismo. Se advertía que la sentencia de instancia vaciaba de contenido dicha norma, ya que la cláusula referida a la financiación, evidentemente, carecería de eficacia si durante la vigencia del Convenio las partes pudiesen unilateralmente modificar los términos del mismo.

Por otra parte, se alegó la infracción del apartado tercero del mismo artículo 6 L 30/92 que señala que “*Cuando se cree un organo mixto de vigilancia y control, este resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios de colaboración*”. Invocábamos en este sentido la STS 8 de marzo de 2011 (RJ 2011/2013) que confirma la sentencia de instancia, en relación con la necesaria intervención del organo mixto citado, cuando así se previera en el Convenio de Colaboración.

Por último, se invocó la vulneración de los artículos 1278, 1281 y 1282 CC, ya

que la sentencia de instancia los inaplica de forma indebida, por lo que no toma en consideración para resolver el recurso extremos tan fundamentales como el propio tenor de lo pactado y la voluntad que se había evidenciado de las partes, derivada de sus actos previos.

3. Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 26 de septiembre de 2016.

El recurso de casación formulado por la Junta de Andalucía es estimado por la sentencia número 2065/2016 del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, siendo ponente el Excmo. Sr. D. Jose Luis Requero Ibáñez.

Tal sentencia estima igualmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Junta de Andalucía contra la resolución del Ministro de Medio Ambiente de 5 de julio de 2012, y se condena a la Administración del Estado al abono de las cantidades derivadas del Convenio y que ascienden a 17.101.544,82 euros más los intereses.

La resolución citada viene así a confirmar el planteamiento expuesto sobre la interpretación y aplicación que la Administración Autonómica ha postulado del Convenio de colaboración suscrito, rechazando tanto los argumentos que sostuvo la Administración del Estado, como la aplicación de los preceptos realizada por la Audiencia Nacional en la sentencia de instancia.

Es en el Fundamento Décimo donde, tras recoger las infracciones denunciadas en el recurso, se identifica la cuestión esencial que es objeto de debate: *“Es punto central del recurso - y común respecto de las tres cláusulas - que se está ante un instrumento convencional de base y contenido obligatorio para las partes firmantes en la que una de ellas - la Administración del Estado - ha hecho una interpretación de lo estipulado unilateral y contraria a lo pactado.”*

A continuación, en los Fundamentos siguientes, la sentencia analiza las distintas infracciones que se invocaron, avalando el razonamiento expuesto por la Junta de Andalucía en todos y cada uno de los extremos en los que las partes mostraban su disconformidad; esto es, alcance del carácter vinculante del Convenio y, en particular, de su cláusula sexta; reglas de interpretación aplicables; cauce para la modificación de lo estipulado y por último, sobre la prevalencia de lo convenido respecto de la propia idoneidad del cauce de financiación elegido.

La sentencia aborda de forma entrelazada todas esas cuestiones del modo que sigue:

UNDÉCIMO.- En lo que hace el régimen de financiación de la encomienda que contiene la cláusula Sexta, nada habría que objetar a lo razonado en abstracto por la sentencia impugnada en cuanto a la naturaleza y objeto de la encomienda, como instrumento propio de las relaciones en este caso interadministrativa. A estos efectos la sentencia recurrida no duda del carácter obligacional del convenio

por el que se pacta la encomienda ni que ésta tiene por objeto una competencia ajena.

DUODÉCIMO.- Sin embargo la infracción de los preceptos del Código Civil que invoca la parte recurrente (artículos 1.279, 1.280 y 1.281) se advierte desde el momento en que una de las partes - la Administración del Estado -efectúa una interpretación del inciso final de la cláusula Sexta, antes reproducida, que si bien es razonable en su contenido, no es lo que se deduce de la misma. Es razonable en cuanto que lo es que el servicio objeto de encomienda no se financie aplicando el régimen de financiación autonómica y que se predica de competencias exclusivas, pero que eso no fue lo pactado se deduce de la propia actuación de la Administración del Estado.

DÉCIMO TERCERO.- En efecto en el Convenio se preveían como fuentes de financiación cánones, tarifas, multas e indemnizaciones «junto con el resto de los medios financieros traspasados», inciso final que constituye una previsión no todo lo clara que sería deseable y que explicaría la disparidad de interpretaciones. Así en un primer momento - entre abril y julio - ambas Administraciones la interpretaron pacíficamente en el sentido que ahora sostiene la Administración andaluza, interpretación que se vio compatible con el reparto competencial deducible tras la sentencia del Tribunal Constitucional.

DÉCIMO CUARTO.- La consecuencia de lo dicho es que para el periodo que va de agosto a octubre de 2011, la Administración del Estado cambia de criterio abandonando una interpretación que hasta ese momento se dedujo del Convenio. Este cambio de criterio lleva a la infracción de la cláusula Séptima párrafo cuarto del Convenio que preveía que «las cuestiones litigiosas a que pueda dar lugar la interpretación y cumplimiento de este Convenio, que no hayan podido ser resueltas por la Comisión de Seguimiento, quedarán sometidas al conocimiento y resolución de la jurisdicción Contencioso-Administrativa...».

DÉCIMO QUINTO.- Al rechazar tal incumplimiento la sentencia infringe el artículo 6.3 de la Ley 30/1992, lo que se aprecia no en lo procedimental, sino en lo material, esto es: lo convenido no permite interpretaciones que, de hecho impliquen una modificación unilateral de lo pactado, contraviendo la cláusula Octava. A estos efectos ciertamente la ahora recurrente debió invocar también como infringido el artículo 1.256 del Código Civil, sin embargo los invocados como infringidos - referidos a las reglas de interpretación de los negocios jurídicos obligacionales - permiten apreciar que la Sala avala una interpretación de lo convenido en el que una de las partes se aparta de lo que cabe deducir era la intención originaria de las partes como confirman los iniciales.

DÉCIMO SEXTO.- Finalmente cabe indicar que la sentencia de instancia rechaza el incumplimiento de esas dos cláusulas razonando lo expuesto en los anteriores Fundamentos de Derecho Octavo y Noveno de esta sentencia. En ese punto yerra pues lo que se planteó en la instancia respecto de esas cláusulas fue lo antes expuesto, y esto no cabe ventilarlo sosteniendo que lo ahí estipulado nada tiene que ver con lo litigioso ceñido a la pertinencia de exigir datos para liquidar el convenio. Sin embargo lo litigioso es la improcedencia de tal requerimiento porque se basa en una interpretación unilateral del Convenio, ajena a lo estipulado tal y como se deduce del tenor de la cláusula Sexta y que fue aceptada inicialmente por la Administración del Estado.”

No es la primera sentencia en la que el Tribunal Supremo pone de relieve el carácter vinculante de lo pactado en los Convenios de Colaboración o la necesidad de acudir a las Comisiones Mixtas constituidas en ellos para ventilar las dudas sobre la interpretación del mismo. En este sentido cabe citar la STS de 8 de marzo de 2011 (rec 4143/2008) que destacó:

“La naturaleza singular de los Convenios de colaboración suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas se proyecta, desde la perspectiva estructural u orgánica, como destaca la Sala de instancia con convincente rigor jurídico, en la constitución de órganos mixtos de vigilancia y control, al que el artículo 6.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, atribuye la facultad de resolver los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de la ejecución de los mismos, sin perjuicio de la atribución al orden jurisdiccional contencioso-administrativo del conocimiento de las cuestiones litigiosas que puedan surgir, conforme a lo dispuesto en el artículo 8.3 del referido texto legal.

Resulta, por ello, más acorde con los principios generales de eficacia y de descentralización que rigen la actuación de las Administraciones Públicas sancionados en el artículo 103 de la Constitución, desde la perspectiva de las prescripciones convencionales examinadas, procurar la intervención de la Comisión Bilateral Mixta de Programación, Seguimiento y Control instituida en los Convenios de colaboración suscritos entre (...). En este sentido, como refiere la Sala de instancia, la Comisión Bilateral Mixta debe, en el ejercicio de sus facultades, adoptar aquellas previsiones que se revelen necesarias, adecuadas y proporcionadas para la correcta aplicación, ejecución y desarrollo de los Convenios de colaboración considerados”.

En esta misma línea y aludiendo a la doctrina de la Sala sobre la naturaleza y eficacia de los convenios de colaboración, hemos de citar la STS 4 de marzo de 2013 (Sección 7ª; rec. 5079/11) que pone de relieve

“La doctrina de esta Sala viene sosteniendo, entre otras, en sentencia de 24 de octubre de 2011 (LA LEY 206018/2011) (casación 4639/2009), que los convenios de colaboración constituyen un cauce de cooperación bilateral y que, general, suelen ceñirse a la realización de actuaciones conjuntas entre la Administración estatal y la autonómica en el marco de sus respectivas competencias, que no pueden verse alteradas al socaire de los repetidos convenios de colaboración (con cita de la STC 95/1986 Fj 5º).

Así, nuestra Sentencia de 8 de marzo de 2011 (LA LEY 5596/2011) (casación 4143/2008) destaca 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, y 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.

También hemos precisado, en orden a su alcance y contenido, que se trata de negocios jurídicos que celebran entre sí las Administraciones que los suscriben, en posición de igualdad (Sentencia de 16 de febrero de 2011 (LA LEY 2241/2011), recurso 2569/2009); de tal forma, que presentan ciertas concomitancias con los contratos, en cuanto corresponden a una concurrencia de voluntades coincidentes sobre determinados objetivos orientados a una específica finalidad, si bien rebasan o exceden el específico concepto del contrato, pues sus límites no son otros que los derivados del interés público, el ordenamiento jurídico y los principios de buena administración (Sentencia de 15 de julio de 2003 (LA LEY 13231/2003), recurso 3604/1997).”

Así, aún cuando la regulación de los Convenios de colaboración en la Ley 30/92, de 26 de noviembre ha sido ciertamente escueta, hasta la sustitución por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, la jurisprudencia, en las escasas sentencias que se han pronunciado sobre la materia, ha puesto de relieve el carácter vinculante de los convenios de colaboración; la posición de igualdad entre las partes suscribientes; los principios de lealtad, colaboración, cooperación y bilateralidad que los inspiran; los límites derivados del “interés público, el ordenamiento jurídico y los principios de buena administración” y la similitud con los contratos que permite traer sus pautas hermenéuticas.

Precisamente en relación con este último punto es donde se aprecia el avance que supone la sentencia a la que se refiere el presente comentario en cuanto, considerando justificada la disparidad de interpretaciones, fundada en la poca claridad de la cláusula controvertida, considera primordialmente aplicable la regla interpretativa del artículo 1282 CC, referida a los actos previos de los contratantes, y así la sentencia indica, como ya hemos visto que *“La consecuencia de lo dicho es que para el periodo que va de agosto a octubre de 2011, la Administración del Estado cambia de criterio abandonando una interpretación que hasta ese momento se dedujo del Convenio”*.

Supone, además, otra novedad y es que aprecia que ese cambio de criterio viene a suponer, como alegó esta parte, una modificación de facto del convenio sin seguir el cauce establecido en el mismo. Así indica que *“lo convenido no permite interpretaciones que, de hecho impliquen una modificación unilateral de lo pactado, contraviniendo la cláusula Octava”*.

Y, en este caso, y versando la controversia sobre el concreto aspecto de la financiación del Convenio, también resulta de interés destacar que la sentencia comentada resta toda relevancia al principal argumento tanto del Estado, como de la sentencia de instancia recurrida, acerca de la procedencia del instrumento de financiación a que se refería lo pactado; esto es, que el pago se hiciera o no a través del Fondo de Suficiencia Global. La sentencia no se pronuncia sobre tal cuestión ya que hace pivotar la resolución del recurso sobre el carácter vinculante de lo pactado, lo que se antepone, como alegó la Administración Autonómica, incluso sobre la hipotética inidoneidad del medio de financiación elegido, que, en todo caso, queda como una cuestión imprejuizada.

En todo caso, para los Convenios de Colaboración empieza, como para muchas otras materias, una nueva era, tras la reciente entrada en vigor de la Ley 40/2015, de 1 de octubre en la que se regulan, de forma más amplia que en la anterior Ley 30/92, los Convenios Administrativos en el último Capítulo de su Título preliminar, artículos 47 a 53, siguiendo, en palabras de la Exposición de motivos, “*la línea prevista en el Dictamen 878 del Tribunal de Cuentas, de 30 de noviembre, de 2010, que recomendaba sistematizar su marco legal y tipología, establecer los requisitos para su validez, e imponer la obligación de remitirlos al propio Tribunal. De este modo, se desarrolla un régimen completo de los convenios, que fija su contenido mínimo, clases, duración, y extinción y asegurar su control por el Tribunal de Cuentas*”.

No obstante, y a expensas de que tal regulación sea interpretada y aplicada por los tribunales, se impone la interpretación que deriva de la jurisprudencia expuesta y, en particular, de la última sentencia en materia de Convenios comentada, la cual viene a consolidar la necesaria interpretación del Convenio como un acuerdo obligatorio, entre partes iguales y que, si bien se inspira en los principios aludidos de lealtad, colaboración y cooperación, se debe interpretar conforme a las normas de los artículos 1278 y siguientes del Código Civil, entre las que destaca tanto el tenor de lo pactado como la propia actuación previa de las Administraciones suscribientes.