



Roj: **STS 2237/2018** - ECLI: **ES:TS:2018:2237**

Id Cendoj: **28079130032018100251**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **30/05/2018**

Nº de Recurso: **573/2016**

Nº de Resolución: **886/2018**

Procedimiento: **Recurso de casación**

Ponente: **MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ GAL 9344/2015,**  
**STS 2237/2018**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 886/2018**

Fecha de sentencia: 30/05/2018

Tipo de procedimiento: RECURSO CASACION

Número del procedimiento: **573/2016**

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 16/05/2018

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Maria Isabel Perello Domenech

Procedencia: T.S.J.GALICIA CON/AD SEC.2

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

Transcrito por: BPM

Nota:

RECURSO CASACION núm.: **573/2016**

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Maria Isabel Perello Domenech

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

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 886/2018**

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Eduardo Espin Templado, presidente

D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat



D. Eduardo Calvo Rojas

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

D. Diego Cordoba Castroverde

D. Angel Ramon Arozamena Laso

D. Fernando Roman Garcia

En Madrid, a 30 de mayo de 2018.

Esta Sala ha visto constituida su sección tercera por los magistrados al margen relacionados, el recurso de casación número **573/2016**, interpuesto por la Procuradora D<sup>a</sup> María del Carmen Pérez Saavedra con la asistencia letrada de D. Carlos Abal Lourido, en representación del AYUNTAMIENTO DE BRIÓN, contra la sentencia de 10 de diciembre de 2015 dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en el recurso número 4583/2012. Ha sido parte recurrida el Procurador D. Argimiro Vázquez Guillén, en representación de la JUNTA DE GALICIA.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Maria Isabel Perello Domenech.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Por el Concello de Brión, se interpuso recurso contencioso-administrativo contra **1)** la desestimación por silencio, de la Consellería de Medio Ambiente Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia, del requerimiento de 7 de mayo de 2005 formulado por el Consello para el cumplimiento del convenio suscrito entre el Consello de Brión y la Xunta de Galicia el 15 de marzo de 2005, relativo a la ejecución de las variantes AC-300 y AC-451, ramales de acceso a la autovía Santiago-Brión; **2)** la resolución de la Axencia Galega de Infraestructuras de 26 de junio de 2012 por la que se desiste parcialmente del convenio de colaboración entre la extinta Consellería de Política Territorial Obras Públicas e Vivenda y el Concello de Brión para la ejecución de las variantes de la AC-300 y AC-451, ramales de acceso a la autovía Santiago-Brión, firmado el 15 de marzo de 2005; **3)** Y por vía de ampliación, contra la resolución de la Axencia Galega de Infraestructuras, de 5 de junio de 2013, que modifica el compromiso de financiamiento de la actuación que se va ejecutar al amparo del Convenio de Colaboración firmado el 15 de marzo de 2005 entre la antigua Consellería de Política Territorial Obras Públicas y Vivienda de la Xunta de Galicia y el Concello de Brión para la ejecución de variantes de la AC-300 y AC-451, ramales de acceso a la autovía Santiago-Brión.

**SEGUNDO.** - Seguido con el número 4583/12, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, dictó sentencia de fecha 10 de diciembre de 2015, con la siguiente parte dispositiva:

«FALLAMOS: Que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Concello de Brión, contra "la desestimación por silencio, por parte de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia, del requerimiento formulado por el Concello a efectos del art.44 LJCA, en fecha 7 de mayo de 2005, para el cumplimiento del convenio suscrito entre el Concello de Brión y la Xunta de Galicia el 15-3-05 relativo a la ejecución de las variantes AC-300 y AC-451, ramales de acceso a la autovía Santiago-Brión.-La resolución de la Axencia Galega de Infraestructuras de 26 de junio de 2012 por la que se desiste parcialmente del convenio de colaboración entre la extinta Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Vivenda y el Concello de Brión para la ejecución de las variantes de la AC-300 y AC-451, ramales de acceso a la autovía Santiago-Brión, firmado el 15 de marzo de 2005" y por vía de ampliación, contra resolución de la Axencia Galega de Infraestructuras, de 5-6-13, que modifica el compromiso de financiamiento de la actuación que se va a ejecutar al amparo del Convenio de Colaboración firmado el 15-3-05 entre la antigua Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda de la Xunta de Galicia y el Concello de Brión para la ejecución de variantes de la AC-300 y AC-451, ramales de acceso a la autovía Santiago Brión; con imposición a la parte actora de las costas sufridas por la demandada si bien con un límite máximo de 1.500 euros.»

Contra la referida sentencia, el representante legal del Ayuntamiento de Brión manifestó ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, su intención de interponer recurso de casación, que la Sala de instancia tuvo por preparado y al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**TERCERO.-** Emplazadas las partes, la recurrente compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo y, con fecha 2 de marzo de 2016, presentó escrito de interposición del recurso en el cual expuso los cinco motivos de casación siguientes:



Primero.- Al amparo del artículo 88.1.c) LJCA , por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales, por incongruencia *extra petita*, y consiguiente vulneración de lo dispuesto en los arts. 33.1 LJC, 67.1 LJCA y art. 218 LEC . La sentencia resuelve una cuestión que no había sido planteada en la demanda, ni opuesta tampoco en la contestación, como fue en concreto la cuestión relativa a los daños y perjuicios causados por el desistimiento del convenio.

Segundo.- Al amparo del artículo 88.1.d) LJCA , por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, por vulneración de los arts. 8.2 y 8.3 de la Ley 30/92 , los arts. 1091 , 1101 , 1124 , 1256 y 1258 CC y la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el carácter vinculante de los convenios administrativos y la aplicación supletoria del derecho común. La sentencia entiende que el convenio entre la Xunta de Galicia y el Concello de Brión no resulta vinculante y que resulta posible, por tanto, que la Xunta de Galicia, en función de consideraciones al margen del convenio y basadas en la reasignación de prioridades en materia de infraestructuras viarias, se pueda apartar unilateralmente, sin más consecuencias, del cumplimiento del mismo.

Segundo (bis).- Al amparo del artículo 88.1.d) LJCA , por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, por no anular, con base en el art. 63 de la Ley 30/92 , la actuación de la Xunta de Galicia por incumplir la norma de carácter reglamentario que es el Plan General y que le obliga a ejecutar las obras que en dicho Plan se establecen a cargo de dicha Administración autonómica. La sentencia rechaza expresamente la causa de anulabilidad de las resoluciones impugnadas por las que la Xunta de Galicia desistió del convenio y se modificaron las cantidades económicas previstas, que fue alegada en la demanda con base En el art. 63 LRJPAC con base en la vulneración de la norma de carácter reglamentario que constituye el Plan General de Ordenación Municipal de Brión, y que obliga a la Xunta de Galicia a la ejecución de las obras en cuestión.

Tercero.- Al amparo del artículo 88.1.d) LJCA , por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, por no anular, con base en el art. 62.1.e) LRJPAC, las resoluciones en las que se acordó el desistimiento parcial del convenio y la reasignación de fondos, por infracción absoluta de procedimiento, al no haber revisado previamente el propio Plan General, en el que se establecía la obligación de ejecutar las obras y sin haber declarado previamente le convenio, en cuanto acto declarativo de derechos, como lesivo al interés público, impugnándolo posteriormente ante el orden jurisdiccional contencioso- administrativo.

Cuarto.- Al amparo del artículo 88.1.d) LJCA , por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, y aun cuando se trate de normativa no invocada en el proceso ni considerada por la Sala sentenciadora, por vulnerar la sentencia el derecho comunitario europeo al considerar que los convenios inter-administrativos deben ser directamente excluidos de las normas de contratación administrativa.

Terminando por suplicar dicte sentencia casando y revocando la sentencia recurrida y estimando íntegramente las demandas presentadas, con imposición de costas a la contraparte.

**CUARTO.-** La Sala acordó la admisión del recurso de casación, con remisión de las actuaciones a la Sección Tercera conforme a las reglas de reparto de asuntos.

Dado traslado para oposición, mediante escrito de 8 de septiembre de 2016, formula oposición la Junta de Galicia, suplicando la desestimación del recurso de casación, con expresa imposición de costas a la recurrente.

**QUINTO.-** Se señaló para votación y fallo el día 16 de mayo de 2018, fecha en que ha tenido lugar, con observancia de las disposiciones legales.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se impugna en este recurso de casación la sentencia de 10 de diciembre de 2015 dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en el recurso número 772/2015 , que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Concello de Brión, contra **1)** la desestimación por silencio, de la Consellería de Medio Ambiente Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia, del requerimiento de 7 de mayo de 2005 formulado por el Consello para el cumplimiento del convenio suscrito entre el Consello de Brión y la Xunta de Galicia el 15 de marzo de 2005, relativo a la ejecución de las variantes AC-300 y AC- 451, ramales de acceso a la autovía Santiago de Compostela-Brión; **2)** la resolución de la Axencia Galega de Infraestructuras de 26 de junio de 2012 por la que se desiste parcialmente del convenio de colaboración entre la extinta Consellería de Política Territorial Obras Públicas e Vivenda y el Concello de Brión para la ejecución de las variantes de la AC-300 y AC-451, ramales



de acceso a la autovía Santiago-Brión, firmado el 15 de marzo de 2005; **3)** Y por vía de ampliación, contra la resolución de la Axencia Galega de Infraestructuras, de 5 de junio de 2013, que modifica el compromiso de financiamiento de la actuación que se va ejecutar al amparo del Convenio de Colaboración firmado el 15 de marzo de 2005 entre la antigua Consellería de Política Territorial Obras Públicas y Vivienda de la Xunta de Galicia y el Concello de Brión para la ejecución de variantes de la AC-300 y AC-451, ramales de acceso a la autovía Santiago-Brión.

Es antecedente de dicho requerimiento la resolución de la Axencia Galega de Infraestructuras de 26 de junio de 2012 por la que se desiste parcialmente del Convenio de colaboración entre la antigua Consellería de Política Territorial Obras Públicas y Vivienda de la Xunta de Galicia y el Concello de Brión para la ejecución de variantes de la AC-300 y AC-451, ramales de acceso a la autovía Santiago-Brión.

El recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Brión contiene cinco motivos de casación, el primero formulado al amparo del artículo 88.1 letra c), de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y el resto formulados bajo la cobertura del artículo 88.1 letra d) de la LJCA.

En el primer motivo denuncia que la sentencia de instancia vulnera los artículos 33.1 y 67.1 de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y el artículo 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, al incurrir en incongruencia *extra petita*, al resolver la sala de instancia una cuestión que no había sido planteada en la demanda ni en la contestación, como fue la cuestión relativa a los daños y perjuicios causados por el desistimiento del convenio.

En el segundo motivo aduce la infracción de los artículos 8.2 y 8.3 de la Ley 30/92, los arts. 1091, 1101 CE, 1124 CE, 1256 y 1258 CE y la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el carácter vinculante de los convenios administrativos y la aplicación supletoria del derecho común. La sentencia entiende que el convenio entre la Xunta de Galicia y el Concello de Brión no resulta vinculante y que resulta posible, por tanto, que la Xunta de Galicia, en función de consideraciones al margen del convenio y basadas en la reasignación de prioridades en materia de infraestructuras viarias, se pueda apartar unilateralmente, sin más consecuencias, del cumplimiento del mismo.

El tercer motivo de casación, aunque se vuelve a identificar como motivo segundo, denuncia con base en el art. 63 de la Ley 30/92, por no anular la actuación de la Xunta de Galicia por incumplir la norma de carácter reglamentario que es el Plan General y que le obliga a ejecutar las obras que en dicho Plan se establecen a cargo de dicha Administración autonómica. La sentencia rechaza expresamente la causa de anulabilidad de las resoluciones impugnadas por las que la Xunta de Galicia desistió del convenio y se modificaron las cantidades económicas previstas, que fue alegada en la demanda con base en la vulneración de la norma de carácter reglamentario que constituye el Plan General de Ordenación Municipal de Brión, y que obliga a la Xunta de Galicia a la ejecución de las obras en cuestión.

El cuarto motivo, enumerado esta vez como tercero, denuncia con base en el art. 62.1.e) LRJPAC, por no anular la sentencia recurrida las resoluciones en las que se acordó el desistimiento parcial del convenio y la reasignación de fondos, por infracción absoluta de procedimiento, al no haber revisado previamente el propio Plan General, en el que se establecía la obligación de ejecutar las obras y sin haber declarado previamente el convenio, en cuanto acto declarativo de derechos, como lesivo al interés público, impugnándolo posteriormente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

El quinto motivo, enumerado como cuarto, denuncia, aun cuando se trate de normativa no invocada en el proceso ni considerada por la Sala sentenciadora, por vulnerar la sentencia el derecho comunitario europeo al considerar que los convenios interadministrativos deben ser directamente excluidos de las normas de contratación administrativa.

**SEGUNDO.-** Como antecedentes del presente recurso cabe destacar los siguientes:

El 15 de marzo de 2005 se suscribió por la antigua Consellería de Medio Ambiente Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia y el Concello de Brión un Convenio para la ejecución de las variantes AC-300 y AC-451, ramales de acceso a la autovía Santiago-Brión, con un coste total que ascendía a la suma de 1.603.931 Euros, del cual el 30% correspondía al Concello y el resto era asumido por la Xunta de Galicia, posteriormente fueron tramitadas un total de 5 Addendas.

Tras diferentes vicisitudes, por resolución de la Axencia Galega de Infraestructuras de 26 de junio de 2012 se acordó el desistimiento parcial del convenio de colaboración entre la extinta Consellería de Política Territorial Obras Públicas e Vivenda y el Concello de Brión para la ejecución de las variantes de la AC-300 y AC-451, ramales de acceso a Autovía Santiago-Brión.

Las razones del desistimiento se expresan en dicha resolución que indica:



«(...) Polo que se refire á rescisión dun convenio de colaboración por razón de Interese público compre salientar que a xurisprudencia veu recoñecendo a viabilidade da súa rescisión por decisión unilateral da administración conveniente en tanto que nos pode comprometer a través dun convenio potestades públicas. Unha nova definición do interese público autoriza a resolución do convenio, e calquera medida encaminada ao cumprimento nos seus propios termos descoñecería directamente a inexistencia actual dun interese público na realización das actividades previstas no convenio. Esta imposición, aínda realizada pola xurisdición contencioso-administrativa, suponía a substitución da administración no exercicio de potestades que so a ela lle corresponde definir. O desistimento da administración leva consigo a posible aplicación de consecuencias indemnizatorias e en ningún caso sería posible esixir o cumprimento do conveñado.

Con isto trata de evitarse que a modificación da configuración dos intereses públicos se vexa limitada polo previo convenio, sen prexuízo das consecuencias indemnizatorias.

O esencial do convenio de colaboración entre administración públicas é a realización de actuacións de interese público común para as partes, e, polo tanto, a desaparición dese interese público, ou a súa modificación, opera sobre o convenio do xeito que se acaba de sinalar.

En definitiva, no suposto do presente convenio é evidente a concurrencia das circunstancias que lexitiman e autorizan a una das partes, a falta de consenso, de proceder a desistir, neste caso de xeito parcial, de parte do previsto no convenio por razón da modificación sobrevenida do interese público, deixando constancia en todo caso de que este proceder unilateral non implica neste suposto concreto consecuencias indemnizatorias a prol do concello.

Tendo en conta o anteriormente exposto

RESOLVO:

Que a Axencia Galega de Infraestructuras desista parcialmente, por razóns xustificadas de interese público, do convenio de colaboración entre a extinta Consellería de Política Territorial Obras Públicas e Vivenda e o Concello de Brión para a execución das variantes da AC-300 y AC-451, ramals de acceso á autovía Santiago-Brión, no que se refire únicamente á AC-451, a todos os efectos.»

La sentencia de instancia desestima íntegramente el recurso en virtud de las siguientes consideraciones jurídicas :

«TERCERO: En el caso examinado se trata de un convenio interadministrativo de colaboración que responde a la finalidad de atender a los intereses públicos de una y otra Administración en el ámbito propio de sus competencias. Es de significar que la naturaleza y sentido de tal convenio se corresponden con la de una colaboración instrumental dirigida a la obtención de aquella finalidad, quedando en principio excluido de la aplicación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público -artículo 4.1.c - o del Texto refundido de la Ley de contratos de las Administraciones públicas, aprobado por R. Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio -artículo 3.1.c -, pero sin que tampoco sea de acoger la pretensión de que se apliquen normas de derecho común en relación a criterio jurisprudencial relativo a Convenios entre Administración y particulares y no a Convenios interadministrativos como el aquí estudiado. No se advierte en el caso examinado que el impugnado desistimiento parcial, inequívocamente conectado a la también combatida desestimación por silencio haya incurrido en defecto procedimental, habiéndose tratado la cuestión de fondo en la Comisión de seguimiento y remitida al Concello propuesta de Addenda nº 6, finalmente no aceptada por el Concello. Al mismo tiempo obra en el expediente informe del Jefe de área de planificación y programación de la C.M.A.T.I., de 7 de mayo de 2012, sobre razones explicativas del retraso en la ejecución de la variante de la carretera AC-451, dado el superior nivel de prioridad reconocido a otra actuación y ello en relación con las conocidas dificultades y restricciones presupuestarias y económicas operadas a finales del año 2011, sin que por el Concello se hayan aportado en el presente proceso elementos de prueba que, siquiera indiciariamente, sirvieran para desvirtuar la realidad de tales restricciones o de tal contraste de prioridades, no tratándose en el caso examinado de una previa nulidad a la que fuera conectable una declaración de lesividad. No se aprecia base para discutir, desde la obligada perspectiva jurídica, el criterio de la Administración autonómica sobre menor prioridad en la ejecución del aquí contemplado vial público de su titularidad en razón a las sobrevenidas dificultades presupuestarias o económicas, sin que conste que las respectivas previsiones de planeamiento incluyeran específicas determinaciones sobre plazo de ejecución, siendo distinta cuestión la de que una parcial inexecución del convenio de colaboración haya podido ocasionar al Concello perjuicios que no estuviera obligado a soportar y que como tales merecieran ser compensados. No ha sido discutida la circunstancia de que cuando se instó por el Concello la íntegra ejecución del Convenio y cuando se adoptó por la Administración autonómica el desistimiento parcial del convenio en lo relativo a la variante de la AC-451, la otra variante objeto del convenio, la de la AC-430, había multiplicado, al menos por cuatro, su previsión de originario coste, de manera que la financiación por parte de la Xunta llegó a ascender a un importe cercano a



los tres millones de euros, incluyendo coste de las obras y expropiaciones, por lo que el mantenimiento de la participación fija del Concello en cuanto al pago de la cantidad de 203.815 euros, cesión de terrenos, incluida la de los de titularidad municipal en relación a la acometida variante de la AC-430 y ausencia de liquidación de tributos por ejecución de las obras, no refleja que el Concello sufra un inaceptable perjuicio al respecto, teniendo en cuenta el radical y no discutido incremento de la participación financiera de la Administración autonómica. Así, no siendo de acoger la pretensión de que se imponga a la Administración autonómica un cambio de criterio en cuanto a la priorización de construcción de determinadas vías públicas de su titularidad, no lo es tampoco la solicitud de condena al pago de indemnización que en realidad se insta a efectos de tal reclamada ejecución, ni tampoco la solicitud relativa a la aportación de financiación en relación con la variante de la AC-430 cuando el convenio subsiste en cuanto a la ejecución de esta última. En consecuencia, no procede la estimación del presente recurso contencioso-administrativo. »

**TERCERO.-** En el primer motivo del recurso de casación, sostiene el Ayuntamiento de Brión que la sentencia del TSJG objeto de impugnación incurre en incongruencia *extra petita*, porque entra a resolver cuestiones no planteadas en la demanda, como es la relativa a las consecuencias patrimoniales derivadas del unilateral desistimiento por parte de la Xunta de Galicia, que no fué suscitada ni opuesta por la Letrada de la Xunta en su escrito de contestación a la demanda. Se interesó en la demanda el cumplimiento del Convenio, pero nunca se solicitaron los daños y perjuicios producidos por el apartamiento de la Xunta del convenio, sobre los que se pronuncia el tercer fundamento de derecho, incurriendo así la sentencia en el vicio de incongruencia denunciado.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido declarando que «la incongruencia consiste en la ausencia de coherencia 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 ). Y ha señalado que cabe distinguir 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).

Con arreglo a la expuesta jurisprudencia, no cabe apreciar que la sentencia incurra en el vicio de incongruencia *extra petita* pues se aprecia la correlación literal entre el desarrollo argumental de los escritos de demanda y de contestación y el de los fundamentos jurídicos de la sentencia, que responde a la pretensión articulada en el suplico de la demanda sobre la indemnización de daños y perjuicios. La sentencia desestima el recurso formulado por el Ayuntamiento de Brión y se pronuncia sobre la pretensión principal articulada en el suplico de la demanda de 17 de diciembre de 2012 , consistente en que se dictara sentencia «declarando no conformes a derecho y anulando los actos impugnados, declarando asimismo la obligación de la Xunta de Galicia de cumplir el convenio suscrito en fecha 15-03-15 con sus respectivas addendas, y de indemnizar al Concello de Brión en la cantidad de 3.878.896,27 euros, para la ejecución de la Variante de la AC-451, más el importe necesario para poder hacer frente a la ejecución de las obras pendientes de la Variante de la AC-300, que se estiman en 1.027.000 euros o la cantidad que la Sala determine, así como a asumir los demás incrementos derivados del coste en la obtención de los terrenos y la ejecución de las obras, que serán determinadas en ejecución de sentencia», y por vía de ampliación del recurso en su demanda de 21 de octubre de 2013 , formula el suplico instando se dictara sentencia «declarando no conformes a derecho y anulando la Resolución de la Axencia Galega de Infraestructuras de 5.06.13 y los demás actos impugnados, declarando asimismo la obligación de la Xunta de Galicia de cumplir las previsiones del PXCM de Brión en cuanto a la ejecución de la Variante de la AC-451 así como las previsiones del convenio suscrito con el Concello de Brión en fecha 15.03.05 con sus respectivas addendas, y se declare asimismo la obligación de la Xunta de Galicia de indemnizar al Concello de Brión en la cantidad que judicialmente se determine para la ejecución de la variante de la AC-451. Todo ello con imposición de costas a la Administración demandada.»

La Sala de instancia considera que la actuación de la Xunta de Galicia se encontraba suficientemente justificada, razonando al hilo de dicha argumentación sobre la ausencia de daños y perjuicios derivados de la decisión impugnada y en fin, la Sala sentenciadora estima correcto el criterio de la demandada, sin que, por otra parte, esta estuviera obligada a ajustarse a todos los argumentos, alegatos y razonamientos que la actora consideró oportuno utilizar en su escrito pues, conforme a la sentencia que acabamos de reseñar no



es imprescindible una respuesta pormenorizada a cada uno de los argumentos de la demanda ni a cada una de las cuestiones planteadas.

En fin, la sentencia recurrida aborda en sus razonamientos la controversia suscitada, el carácter del Convenio suscrito, su fuerza vinculante y los perjuicios económicos para el Concello recurrente con ocasión del examen de la viabilidad de la decisión de la Xunta de Galicia basada en la reasignación de prioridades en materia de infraestructuras viarias, sin que se observe la falta de coherencia o correspondencia entre la pretensión deducida en la demanda y el pronunciamiento judicial, que examina y resuelve la cuestión sometida a su consideración dentro de los cauces en los que se desarrolló el debate, entre las que se incluyó las consecuencias patrimoniales de la resolución, explicitando las razones que determinan la desestimación de la demanda, con independencia de que se compartan o no. Las alegaciones sobre el fondo del asunto son objeto de los restantes motivos del recurso, que se formulan al amparo del apartado d) del artículo 88.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que examinaremos a continuación, pero no de la pretendida falta de congruencia de la sentencia impugnada.

**CUARTO.** - En el motivo de casación segundo se alega la infracción de los artículos 8.2 y 8.3 de la Ley 30/92, los arts. 1091, 1101, 1124, 1256 y 1258 CC y otros y la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el carácter vinculante de los convenios administrativos y la aplicación supletoria del derecho común.

Aduce la Corporación recurrente que en virtud de los preceptos citados corresponde a la Xunta de Galicia dar cumplimiento a las obligaciones asumidas en virtud del Convenio, dado su carácter vinculante para las partes que lo suscribieron. En este sentido, se alega la infracción de los artículos 1281, 1282 y 1289 del Código Civil, que establecen las reglas de interpretación de los contratos, de aplicación supletoria a los convenios entre Administraciones que actúan en relación de paridad. Continúa su alegato afirmando que la correcta interpretación de dichos preceptos habría llevado a entender que la Administración Autónoma estaba obligada al cumplimiento de la obligación asumida, consistente en la realización de las obras de construcción de la carretera, asumiendo la obligación de financiar las obras del convenio hasta el importe fijado que ascendía a 1.400.116 €.

Argumenta la Corporación recurrente que la Xunta de Galicia asumió la realización de las obras de infraestructura a las que se refiere el convenio, sin que sea viable el posterior desistimiento unilateral de la Administración Autónoma, que ha de cumplir los compromisos derivados del Convenio, que tiene carácter vinculante entre las partes en virtud de los artículos 6 y 8.2 de la Ley 30/1992, y de los artículos 1089, 1091, 1256 y 1258 del Código Civil.

Pues bien, sobre el carácter vinculante de las obligaciones adquiridas en virtud de convenios suscritos entre Administraciones Públicas nos hemos pronunciado en diversos pronunciamientos, de la que es exponente la sentencia de esta Sala de 22 de diciembre de 2017 (casación 1045/2015). Dijimos entonces:

<<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 prevén 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».

También en la STS de 16 de febrero de 2011 -recurso de casación núm. 2569/2009-, dijimos 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. (...)».

"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". (...)».

La sentencia de instancia no desconoce los preceptos sobre el carácter vinculante de los Convenios, ni las reglas contenidas en los artículos 6 y 8 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, LRJPAC, y 1091, 1101, 1124, 1256 y 1258 del Código Civil, que se invocan en el motivo segundo del recurso de casación. Antes bien, partiendo de dicho carácter vinculante del Convenio y de la inicial exigibilidad de las obligaciones asumidas por las Administraciones intervinientes, examina si en virtud de lo dispuesto en las cláusulas pactadas y, en





atención a las circunstancias sobrevenida podía la Administración desistir por sí de la realización íntegra de las obras del convenio, según se había pactado, considerando la Sala de Galicia que estaba justificada la actuación de la Xunta en relación al propio clausulado del Convenio y con fundamento en la justificación ofrecida por la demandada.

Y es que no cabe duda de que de los indicados preceptos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJPAC) y del CC se desprende que los compromisos asumidos mediante convenio por la Administración Autonómica y por la Administración Local tienen carácter vinculante, al derivar de un negocio jurídico bilateral celebrado en un plano de igualdad entre ambas entidades. Y no se debatió en el proceso dicho carácter vinculante, que las partes procesales y la sentencia de instancia vienen a reconocer, limitándose la controversia desarrollada en la instancia exclusivamente a la procedencia de la actuación de la Xunta de Galicia, en relación a la construcción de la carretera AC-451, por las razones presupuestarias y de interés general esgrimidas.

Del tenor literal del Convenio suscrito en el año 2005 entre el Ayuntamiento de Brión y la Xunta de Galicia y sus ulteriores Addendas se desprende que la Xunta de Galicia acometió el cumplimiento de lo acordado en el convenio, referente a la construcción de las carreteras de Santiago-Brión AC- 300 y AC-451, y de las actuaciones realizadas durante los años 2005 a 2014-, se desprende de forma inequívoca que la Administración Autonómica Gallega ejecutó la obligación de realizar las obras de infraestructuras entre los municipios de Santiago de Compostela y Brión, por lo que dió inicio y completó las obras correspondientes a la carretera AC-451 abonando no solo las cantidades inicialmente pactadas, sino las que posteriormente surgieron de forma sobrevenida, que determinó que la suma inicialmente presupuestara se duplicara, ello dió lugar a que ambas Administraciones pactaran las sucesivas Addendas números 1 a 5 entre los años 2007 al año 2010, a fin de adecuar las previsiones del Convenio suscrito. Por tanto, no se discute la fuerza vinculante del Convenio, siendo clara la intención de los contratantes, y singularmente de la Xunta de Galicia de llevar a cabo las carreteras proyectadas, centrándose la controversia en la posterior actuación de la Administración, razón por la que cabe rechazar la alegación de los invocados preceptos de la Ley 30/1992 y del CC, examinando la actuación de la Xunta plasmada en la resolución desde la perspectiva planteada en los siguientes motivos casacionales.

**QUINTO** .- En el Convenio suscrito en fecha 15 de marzo de 2005 se plasmaron las obligaciones que asumió cada una de las Administraciones intervinientes, la Xunta de Galicia y el Ayuntamiento de Brión. Entre las obligaciones de la Xunta de Galicia estaba, como hemos expuesto, la ejecución y financiación de las obras correspondientes a las variantes AC- 300 y AC-451, ramales de acceso a la autovía Santiago-Brión, de conformidad con las previsiones del Plan Move y con arreglo a los porcentajes que allí se indican. Por su parte, el Ayuntamiento de Brión -aquí recurrente- estaba obligado a efectuar las expropiaciones, ejecutar la obra y asumir el 30% del coste, en la cantidad que se reseñaba.

Los actos coetáneos y posteriores a la firma, tanto del Convenio como de sus posteriores Adendas, muestran la voluntad clara e inequívoca de la Xunta de Galicia de cumplir las obligaciones, asumiendo los costes correspondientes y los sobrevenidos en relación a la carretera AC-300. Por tal motivo, la Xunta de Galicia dotó cada año sus partidas presupuestarias con los créditos precisos, transfirió lo comprometido y las partidas necesarias para la ejecución entre los años 2006 al 2014, culminándose la obra prevista correspondiente a la carretera A- 300 en diciembre del año 2013, como se plasmaba en las correspondientes Addendas en las que en su última cláusula se ratificaba la «Vigencia del Convenio»

No obstante, como subraya la Administración Gallega demandada, surgieron imprevistas dificultades para hacer frente a lo convenido, motivadas porque durante la vigencia del convenio se produjeron diversas circunstancias que determinaron la alteración del interés público a satisfacer con el Convenio: la crisis económica, los cambios en el Plan Move y la puesta en servicio de la propia autovía AG-56 a finales del 2008, que determinó un importante descenso del tráfico en la carretera AC-451, extremos que han quedado acreditados en autos tal y como aprecia la Sala sentenciadora.

En efecto, ante las nuevas circunstancias surgieron las discrepancias entre la Xunta y el Ayuntamiento de Brión, ceñidas a la variante AC-451. Ante esta denegación, se acude a la cláusula quinta del Convenio que preveía, en este supuesto de desacuerdo, qué, fueran resueltas y vistas por la Comisión de Seguimiento, por el Consejero de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda.

Con arreglo a dicha cláusula quinta del Convenio se convocó la Comisión de Seguimiento del Convenio de Colaboración, que se reunió el 15 de marzo de 2012. En la Comisión se debatió la situación generada por la terminación de las obras de la variante AC-300, y el importante incremento de su coste, se debatió sobre la variante AC-451, manifestando los representantes de la Xunta su compromiso con su realización, en cuanto formaba parte del Plan de Movilidad y Ordenación Viaria Estratégica, manifestando el compromiso de la Xunta



de Galicia para la ejecución en un futuro. Acordándose la remisión de una nueva Addenda (6) por la Xunta al Concello de Brión:

La Xunta de Galicia remitió un borrador de Addenda 6 en el que se proponía en la cláusula séptima la suscripción de un nuevo Convenio de Colaboración en el plazo de 3 años para la Variante AC-451, se readaptaban los costes en relación a la variante AC-300, y se comprometía a ejecutar la parte de vía de suelo urbano no consolidado, continuando vigente el Convenio original una vez realizadas las citadas modificaciones.

El Ayuntamiento mostró su disconformidad en el extremo relativo a entender que era imprescindible como mínimo la ejecución del primer tramo del trazado, desde la rotonda de debajo de la Autovía AG-56 hasta la rotonda prevista en el núcleo de Cabreiros, que equivalía al 30% del Convenio.

Tras esta respuesta se emite Informe de 7 de mayo de 2012, por la Axencia Galega de Infraestructuras, que en lo que se refiere a la infraestructura en cuestión, la AC-451, indica en cuanto a la justificación técnica, que conecta la Autovía AG-56 con la carretera AC-544 Bertamiráns-Negreira, como variante del núcleo urbano de Brión, que el criterio previsto para la construcción de nuevas variantes es que la carretera tenga más de 4.000 vehículos/día de media y el núcleo más de 1.000 habitantes, siendo así que la carretera AC-451 en 2009 tenía una media de 3.277 vehículos/día en el trecho que conecta con la autovía AG-56, y 1.543 en el trecho que conecta con la AC-544, tras experimentar un importante descenso del tráfico tras su puesta en servicio a finales de 2008.

Y concluye que la ejecución de la variante de la carretera autonómica AC-451, no es estrictamente necesaria para el funcionamiento de la red viaria, y en ese sentido estaría justificado retrasar su ejecución a la espera de un escenario más favorable.

Seguidamente, se emitió informe de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, de la Xunta de Galicia de fecha 1 de junio de 2012, en la que se pone de manifiesto que la AC-451 no es estrictamente necesaria para el funcionamiento de la red viaria, ni para garantizar la movilidad de los ciudadanos, dejando sin efecto el Decreto 349/2009, de 2 de julio, añadiendo las razones de carácter económico subjetivo y propone la aplicación de los artículos 129 , 192 , 214 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y la normativa contractual.

Finalmente, tras la Memoria-Propuesta de la Axencia Galega de Infraestructuras, se dicta la Resolución de 27 de julio de 2012, en la que se define el importe anual de la obra asumida por la Xunta, en la Addenda nº1 (1.400.116 €), en la Addenda nº 2 (se alude al valor 1.515.882,20 €), reajustándose las anualidades en las Addendas nº 3 y nº4, y en la Addenda nº 5 se produce un incremento de la obra en ejecución siendo la previsión de 2.359.259,39 €.

**SEXTO** .- De las actuaciones antes expuestas se desprende que tuvo lugar una nueva apreciación de las prioridades en las infraestructuras proyectadas en el Convenio.

En este sentido, es de subrayar que la Administración demandada actuó con arreglo a las estipulaciones pactadas en el Convenio, singularmente, la cláusula quinta, que establece la forma y el cauce de resolución de las discrepancias entre las Administraciones.

Así pues, se trató como una «discrepancia», con arreglo a la cláusula 5 del Convenio, se acudió a la Comisión de Seguimiento, siendo este el objetivo de la Addenda número 6 remitida por la Xunta de Galicia, en la que en atención a las reseñadas circunstancias se proponía la asunción de la obra inejecutada y la celebración de un nuevo Convenio en el término de los siguientes tres años, que fue rechazada por el Ayuntamiento de Brión, que se limitó a exigir el cumplimiento de al menos parte de lo acordado.

Lo expuesto conduce a entender que la resolución impugnada resulta razonable y respeta el convenio, aunque no debe considerarse como desistimiento, y atiende a la nueva realidad cuando precisamente ha desaparecido la preferencia o el interés público en la realización de la obra controvertida.

Distinta es la consecuencia derivada de la resolución del Convenio, relativa a la indemnización de los daños y perjuicios derivados de la actuación de la Xunta de Galicia. En la sentencia de instancia se analizan de forma pormenorizada las consecuencias económicas derivadas del llamado «desistimiento» de la Xunta, y tras el análisis de los datos económicos, la Sala concluye razonadamente sobre la inexistencia de un perjuicio de naturaleza económica, extremos que no se han desvirtuado en los motivos casacionales.

Procede, pues, desestimar en su integridad los motivos de casación deducidos por el Ayuntamiento de Brión

**SÉPTIMO** .- Desestimado el recurso de casación y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción , procede imponer a la parte recurrente las costas procesales del presente recurso. Si bien a tenor del apartado tercero de dicho artículo la Sala considera procedente en este supuesto limitar la



cantidad que, por todos los conceptos enumerados en el artículo 241.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, ha de satisfacer la condenada al pago de las costas a la parte contraria, hasta una cifra máxima de 2.000 euros, más el IVA que corresponda a la cantidad reclamada si procede.

## FALLO

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

**Primero.** - NO HA LUGAR al recurso de casación número **573/2016**, interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE BRIÓN, contra la sentencia de 10 de diciembre de 2015 dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en el recurso número 4583/2012, que confirmamos.

**Segundo** .- Imponer las costas procesales a la parte recurrente, con la limitación indicada en el último fundamento jurídico de esta sentencia.

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

Así se acuerda y firma.

-D. Eduardo Espin Templado. -D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat. -D. Eduardo Calvo Rojas. -D<sup>a</sup>. Maria Isabel Perello Domenech. -D. Diego Cordoba Castroverde. -D. Angel Ramon Arozamena Laso. -D. Fernando Roman Garcia. -Firmado.

**PUBLICACIÓN.**- Leída y publicada fue la anterior sentencia por la Magistrada Ponente Excma. Sra. D<sup>a</sup>. Maria Isabel Perello Domenech, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Letrado de la Administración de Justicia, certifico. -Firmado.