

SENTENCIA Nº 2104/2016
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCIA
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE MÁLAGA

RECURSO Nº 500/2014

ILUSTRÍSIMOS SEÑORES:

PRESIDENTE

D^a. MARIA DEL ROSARIO CARDENAL GOMEZ

MAGISTRADOS

D. SANTIAGO CRUZ GOMEZ

D. CARLOS GARCIA DE LA ROSA

Sección funcional 3^a

En la Ciudad de Málaga, a treinta y uno de octubre de de dos mil dieciséis.

Visto por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, el Recurso Contencioso-Administrativo número 500/14, sostenido por el Letrado Consistorial [REDACTED], en nombre y representación de AYUNTAMIENTO DE MIJAS contra la desestimación presunta de la reclamación dirigida frente a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la Junta de Andalucía con fecha 19 de junio de 2014, en la que figura como parte demandada CONSEJERIA DE EDUCACION CULTURA Y DEPORTE DE LA JUNTA DE ANDALUCIA, asistida y representada por el Sr. Letrado de la Junta de Andalucía, se procede a dictar la presente resolución.

Ha sido Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. Carlos García de la Rosa, quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por el Letrado Consistorial del Ayuntamiento de Mijas se interpuso recurso contencioso administrativo por medio de escrito de fecha 9 de octubre de 2014 contra la desestimación presunta de la reclamación dirigida frente a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la Junta de Andalucía con fecha 19 de junio de 2014.

El anterior recurso se tuvo por interpuesto ante esta Sala por medio de decreto de fecha 15 de octubre de 2014, se le concedió el trámite del procedimiento ordinario y se reclamó el expediente administrativo, ordenando la notificación a todos los interesados en el mismo.

Recibido el expediente se confirió traslado a la parte recurrente para que formalizara demanda, lo que efectuó en legal forma por medio de escrito de fecha 14 de septiembre de 2015, en el que se interesaba en síntesis, se estimara la demanda y se reconociera el derecho a las sumas reclamadas.

SEGUNDO.- Se confirió traslado de la demanda por el término legal a las partes demandadas.

Por medio de escrito de fecha 19 de noviembre de 2015 el Sr. Letrado de la Junta de Andalucía en nombre y representación de CONSEJERIA DE EDUCACION CULTURA Y DEPORTE DE LA JUNTA DE ANDALUCIA compareció y contestó a la demanda en la que tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que consideró de aplicación al caso concluyó suplicando la admisión del escrito presentado y de la documental acompañada y que previos los tramites legales se dictase sentencia por la que se desestimase la pretensión de la actora.

TERCERO.- Mediante decreto de 24 de noviembre de 2015 se acordó fijar la cuantía del recurso en 174.845,87 euros. Se recibió el pleito a prueba por tenerlo así interesado las partes con el resultado que se puede consultar en las actuaciones.

Por medio de diligencia de ordenación de fecha 25 de enero de 2016 se cerró la fase probatoria y se confirió traslado a las partes para que formularan conclusiones sucintas y evacuado el anterior trámite se señaló seguidamente día para votación y fallo por medio de providencia de fecha 24 de octubre de 2016.

CUARTO.- En la tramitación de los presentes autos se han observado las prescripciones legales de general y pertinente aplicación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en el presente recurso la desestimación presunta de la reclamación dirigida frente a la Consejería de educación, Cultura y Deporte de la Junta de Andalucía con fecha 19 de junio de 2014 por la que se interesaba por parte del Ayuntamiento recurrente el abono del a suma de 174.845,87 euros correspondientes a los excesos de financiación de las obras de erección, ampliación y adaptación de diversas infraestructuras docentes, entre ellas la urbanización de un solar para la implantación de un centro de educación infantil en la Cala de Mijas, y obras de ampliación del Instituto de Educación Secundaria "Las Lagunas" para su adecuación a la LOGSE, que generaron unos sobrecostes por modificados contractuales sobrevenidos, por los que se incremento el importe de las obras previsto en 1.762.542,88 €, en las sumas de 66.452,81 euros por el modificado del CEI de la Cala de Mijas, y 108.393,06 por el modificado del IES de "Las Lagunas".

La Administración Local recurrente expone que la Administración autonómica asumió el 100% de los costes de las obras con cargo a fondos europeos, que supervisó los modificados contractuales y los aprobó con fecha 27 de mayo de 2008 y 20 de enero de 2012 y que responde a la lógica contractual que se deduce de los convenios previamente suscritos entre estas administraciones que sea la Junta de Andalucía la que asuma los sobrecostes derivados de modificados contractuales aprobados para prevenir el riesgo de un enriquecimiento injusto dada la titularidad autonómica de las dependencias educativas.

La Administración demandada sostiene que el convenio de fecha 17 de diciembre de 2004 contenía un límite máximo a otorgar mediante una subvención ascendente a 1.762.542,88 euros, y que ante esta previsión expresa no era necesario incluir ninguna cláusula expresa para asignar los sobrecostes a cargo de ninguna de las contratantes pues resulta claro que no pueden ser de cargo de la Administración autonómica que limita explícitamente su aportación a una cifra máxima. La subvención otorgada establecía este límite máximo de acuerdo con lo previsto en el art. 13.1.b) de D 254/01. No se produce ningún enriquecimiento injusto pues estamos ante Administraciones concurrentes en la prestación de los servicios educativos que en último término sirven al municipio de Mijas. Descarta la aplicación de la normativa contractual de derecho privado atendida la naturaleza especial de los convenios interadministrativos en razón del fin público que persiguen

SEGUNDO.- En el litigio que se nos presenta deben distinguirse dos ámbitos normativos distintos y concurrentes en la consecución del fin último orientado a la satisfacción del interés general, de un lado se ha de incidir en la naturaleza convencional del vínculo que se establece entre las administraciones cooperantes, y de otra el carácter instrumental del régimen subvencional acordado.

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.

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 (puesto 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 (STS de 16 de febrero de 2011, rec. 2569/2009).

TERCERO.- De este modo lo que interesa es fundamentalmente discernir el alcance de las obligaciones financieras asumidas por la Administración Autonómica, en relación con las obras concebidas para la adaptación de las instalaciones educativas sitas en el municipio de Mijas, para de esta forma resolver si es a cargo de la Administración autonómica asumir el coste adicional que representa el incremento sobre lo presupuestado que implican las modificaciones contractuales sobrevenidas, tal y como interesa la administración local recurrente.

Conviene en este punto reproducir en su literalidad la cláusula convencional en la que se fijan las obligaciones financieras a cargo de la Junta de Andalucía. Dice el tercer convenio de colaboración entre la Consejería de Educación y el Excmo. Ayuntamiento de Mijas de fecha 17 de diciembre de 2004 en su cláusula segunda que:

“La Consejería de Educación, previa aprobación del preceptivo expediente de gasto, al amparo de lo previsto en el artículo 15 del decreto 254/2001, de 20 de noviembre, subvencionará al Ayuntamiento de Mijas el 100 por 100 de las obras relacionadas en la cláusula primera, con una aportación económica de UN MILLÓN SETECIENTOS SESENTA Y DOS MIL QUINIENTOS CUARENTA Y DOS EUROS CON OCHENTA Y OCHO CÉNTIMOS (1.762.542,88 €)”.

El compromiso asumido por la administración autonómica alcanza pues el 100% del coste de las obras, y la aportación económica establecida a priori no se define de manera explícita como límite máximo.

A lo anterior se añade, que a diferencia de otros convenios suscritos entre las administraciones implicadas como el tercer convenio de colaboración para ejecución de infraestructuras docentes de fecha 5 de julio de 2004, o el segundo convenio de colaboración entre los mismos sujetos y con el mismo fin de fecha 18 de septiembre de 2003, que establecen que los costes que excedan de las cantidades determinadas en los acuerdos ejecutivos como consecuencia de modificados contractuales serán de cargo del Ayuntamiento de Mijas (vide cláusula quinta de ambos convenios), cláusula que se omite en el convenio de autos.

Como también se destaca que con fecha 23 de diciembre de 2005 se introduce una modificación en el primer convenio de colaboración suscrito en el año 1997, cuyo objeto fue alterar el régimen de distribución de responsabilidades financieras por modificados contractuales, que pasarán a ser de cargo de la Administración autonómica en ese concreto caso.

El convenio de autos venía precedido del citado convenio suscrito con fecha 5 de julio de 2004, que no obstante fue superado por el ulterior de fecha 17 de diciembre de ese mismo año en el que ya se incluía el coste presupuestado de las obras ya adjudicadas entonces, por lo que su redacción fue alterada y suprimida la previsión sobre financiación de modificados contractuales.

Por otro lado es hecho reconocido por la Administración autonómica que los modificados contractuales fueron visados por la Consejería, y obtuvieron así el visto bueno de la Administración demandada.

Esta compleja sucesión de acuerdos, así como el mutable criterio en torno al problema de la financiación de los excesos derivados de los modificados contractuales, nos fuerza a realizar una labor exegética destinada a descifrar el sentido último de la cláusula segunda del convenio de autos, en el que se integren los criterios hermenéuticos literal, sistemático e histórico.

Debemos decantarnos por primar la letra de la convención, y así concluimos que a falta de una mención expresa a la circunstancia del incremento de costes derivados de modificados contractuales, debe prevalecer la prestación autonómica que asume el 100% de la inversión en la infraestructura docente, constituyendo la referencia cuantitativa incorporada a la cláusula examinada una suma presupuestada sin carácter de límite máximo, y sujeta a eventuales, y lamentablemente no infrecuentes sobrecostes, que en cualquier caso deben ser aprobados por la Administración financiadora, en este caso la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía.

Esta solución es la que mejor se compadece para el caso con los principios de buena fe y pacta sunt servanda que rigen también en el ámbito de los convenios interadministrativos, y que parece ser ya ha sido asumida anteriormente por la Administración autonómica cuando estos sobrecostes se evidencian necesarios y trascendentes para el fin público perseguido, como ocurrió en el caso del acuerdo de modificación del primer convenio en fecha 23 de diciembre de 2005.

Nada obsta a esta solución el modo de instrumentalización de la prestación a cargo de la Consejería como subvención, y desde luego por efecto de lo anterior serán de cargo de la Administración municipal el agotamiento de las exigencias de justificación de los importes recibidos, pero no podemos por ello asumir la tesis de que la subvención en cuanto que instrumental pueda condicionar el alcance del convenio suscrito entre las Administraciones concurrentes, y que verificado un exceso en el coste de las obras, aprobado que sea el mismo por la Administración financiadora por considerarlo justificado en orden a la realización del fin del convenio, será la administración convencionalmente obligada la que articule la fórmula más oportuna que permita hacer efectivo el importe restante a su cargo, como ya ha ocurrido en ocasiones precedentes.

En consecuencia el recurso contencioso administrativo debe ser estimado en su integridad y debe reconocerse a la Administración local recurrente el derecho a obtener el abono de las sumas reclamadas.

CUARTO.- Conforme a lo codificado en el artículo 139.1 de LJCA en su redacción anterior a la Ley 37/2011 de medidas de Agilización Procesal, que impone el criterio del vencimiento objetivo, las costas del proceso correrán de cargo de la parte que vea enteramente desestimadas sus pretensiones, no obstante lo anterior vistas las dificultades inherentes a la interpretación de las cláusulas del convenio administrativo de autos, conviene al caso la aplicación de la excepción prevista en el artículo citado in fine, de modo que concurriendo serias dudas de hecho no se emita pronunciamiento sobre costas procesales a cargo de ninguna de las partes

Vistos los preceptos legales y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

Estimar el recurso contencioso-administrativo sostenido por el Letrado Consistorial [REDACTED] en nombre y representación de AYUNTAMIENTO DE MIJAS contra la desestimación presunta de la reclamación dirigida frente a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la Junta de Andalucía con fecha 19 de junio de 2014, condenando a la Administración demandada a abonar a la recurrente el importe de 174.845,87 euros, más los intereses legales devengados desde la fecha de la reclamación administrativa, sin expresa imposición de costas a cargo de ninguna de las partes.

Notifíquese la presente sentencia a las partes.

Contra esta sentencia cabe recurso de casación a preparar por escrito ante esta Sala en el plazo de treinta días a contar desde su notificación en los términos del art. 89.2 de LJCA.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN-. La anterior sentencia ha sido leída y publicada por los Magistrados que la suscriben estando celebrando audiencia pública de lo que yo la Secretaría. Doy fe.