



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 862

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONVENIOS
DE COLABORACIÓN GENERADORES DE GASTOS
SUSCRITOS A PARTIR DEL AÑO 2005 POR ÓRGANOS
DEL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE CON
ENTIDADES PÚBLICAS Y CON PERSONAS FÍSICAS O
JURÍDICAS PRIVADAS**

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de la función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14.1 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 24 de junio de 2010, el INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN GENERADORES DE GASTOS SUSCRITOS A PARTIR DEL AÑO 2005 POR ÓRGANOS DEL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE CON ENTIDADES PÚBLICAS Y CON PERSONAS FÍSICAS O JURÍDICAS PRIVADAS, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el art. 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	9
I.1. ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN	9
I.2. ÁMBITO SUBJETIVO	9
I.3. ÁMBITO TEMPORAL	9
I.4. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN	10
I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES	14
II. ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO	15
II.1. NORMAS DE ALCANCE GENERAL	16
II.1.1. Legislación de contratos de las Administraciones Públicas	16
A) CONVENIOS CON ENTIDADES PÚBLICAS	17
B) CONVENIOS CON PERSONAS FÍSICAS O JURÍDICAS SUJETAS AL DERECHO PRIVADO	19
II.1.2. Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo	20
A) CONVENIOS CON ENTIDADES PÚBLICAS	20
B) CONVENIOS CON PERSONAS FÍSICAS O JURÍDICAS SUJETAS AL DERECHO PRIVADO	23
II.1.3. Ley de Organización y Funcionamiento de la AGE	23
II.1.4. Legislación de régimen local	23
A) CONVENIOS CON ENTIDADES PÚBLICAS	23
B) CONVENIOS CON PERSONAS FÍSICAS O JURÍDICAS SUJETAS AL DERECHO PRIVADO	24
II.1.5. Legislación presupuestaria	24
II.1.6. Acuerdos e instrucciones administrativas	26
II.1.7. Legislación específica. En especial, la Ley General de Subvenciones	27
A) CONVENIOS CON ENTIDADES PÚBLICAS	28
B) CONVENIOS CON PERSONAS FÍSICAS O JURÍDICAS SUJETAS AL DERECHO PRIVADO	29
III. RESULTADOS OBTENIDOS	30
III.1. CONVENIOS CON ENTIDADES DEPENDIENTES O VINCULADAS A LA AGE	30
III.1.1. Elementos de los convenios	32
A) ELEMENTOS SUBJETIVOS	32
B) ELEMENTOS OBJETIVOS	34
C) ELEMENTOS FORMALES	35
III.1.2. Tramitación del expediente	38
III.1.3. Ejecución del convenio	40
III.2. CONVENIOS CON CCAA	42
III.2.1. Elementos de los convenios	44
A) ELEMENTOS SUBJETIVOS	44
B) ELEMENTOS OBJETIVOS	51
C) ELEMENTOS FORMALES	61
III.2.2. Aplicación de los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación	65
III.2.3. Tratamiento presupuestario	72
III.2.4. Tramitación del expediente	79
III.2.5. Ejecución del convenio	84

III.3. CONVENIOS CON ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL	111
III.3.1. Elementos de los convenios.....	113
A) ELEMENTOS SUBJETIVOS	113
B) ELEMENTOS OBJETIVOS	116
C) ELEMENTOS FORMALES	121
III.3.2. Tramitación del expediente.....	124
III.3.3. Ejecución del convenio	128
III.4. CONVENIOS CON UNIVERSIDADES PÚBLICAS	140
III.4.1. Elementos de los convenios.....	141
A) ELEMENTOS SUBJETIVOS	141
B) ELEMENTOS OBJETIVOS	144
C) ELEMENTOS FORMALES	154
III.4.2. Tramitación del expediente.....	156
III.4.3. Ejecución del convenio	160
III.5. CONVENIOS CON PERSONAS FÍSICAS O JURÍDICAS SUJETAS AL	
DERECHO PRIVADO.....	166
III.5.1. Elementos de los convenios.....	171
A) ELEMENTOS SUBJETIVOS	171
B) ELEMENTOS OBJETIVOS	174
C) ELEMENTOS FORMALES	180
III.5.2. Tramitación del expediente.....	184
III.5.3. Ejecución del convenio	191
III.6. ASPECTOS COMUNES RELACIONADOS CON LA GESTIÓN DE LOS	
CONVENIOS CELEBRADOS POR EL MMA.....	197
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	200
IV.1. CONCLUSIONES	200
IV.2. RECOMENDACIONES.....	217
ANEXOS	221

ABREVIATURAS

ABAQUA	Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental
ACUAMED	Sociedad Estatal Aguas de las Cuencas Mediterráneas, S.A.
ADELPA	Asociación de Entidades Locales del Pirineo Aragonés
AGE	Administración General del Estado
ARC	Agencia de Residuos de Cataluña
Art.	Artículo
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCAA	Comunidades Autónomas
CCOO	Comisiones Obreras
CE	Constitución Española
CEAM	Centro de Estudios Ambientales del Mediterráneo
CEDEX	Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas
CEMA	Centro para la Empresa y el Medio Ambiente
CENTA	Centro de Investigación, Fomento y Aplicación de las Nuevas Tecnologías del Agua
CHE	Confederación Hidrográfica del Ebro
COAG	Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos
CSIC	Consejo Superior de Investigaciones Científicas
DGA	Diputación General de Aragón
DVD	Disco versátil digital
EDAR	Estación depuradora de aguas residuales
EGMASA	Empresa de Gestión Medioambiental Sociedad Anónima
FEDEM	Federación Española de Deportes de Montaña y Escalada
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FENACORE	Federación Nacional de Comunidades de Regantes
FJ	Fundamento jurídico
IBERCLEAR	Sociedad de Gestión de los Sistemas de Registro, Compensación y Liquidación de Valores
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IFN	Inventario Forestal Nacional
INM	Instituto Nacional de Meteorología
INIA	Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria
IOC	Instrucción de Operatoria Contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado
ISR-CER	Instituto para la Sostenibilidad de los Recursos-Club Español de los Residuos
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
IVIA	Instituto Valenciano de Investigaciones Agrarias
JCCA	Junta Consultiva de Contratación Administrativa
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local
LCAP	Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas
LCSP	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público
LCP	Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales
LERE	Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases
LFTCU	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas

LGEP	Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LOU	Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades
LPAP	Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado
LRJ-PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LRJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LRU	Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria
MMA	Ministerio de Medio Ambiente
PGE	Presupuestos Generales del Estado
RTVE	Radiotelevisión Española
RENADE	Registro Nacional de Derechos de Emisión
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
RLGS	Reglamento de la Ley General de Subvenciones
SAN	Sentencia de la Audiencia Nacional
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STJCE	Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TEAR	Tribunal Económico-Administrativo Regional
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TRAGSA	Empresa de Transformación Agraria Sociedad Anónima
TRAGSATEC	Empresa Tecnología y Servicios Agrarios Sociedad Anónima
TRLA	Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio
TRLGP	Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre
TRLHL	Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo
TRRL	Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado mediante real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril
TurEspaña	Instituto de Turismo de España
UAGA	Unión de Agricultores y Ganaderos de Aragón
UGT	Unión General de Trabajadores
UPM	Universidad Politécnica de Madrid
UTE	Unión temporal de empresas

I. INTRODUCCIÓN

I.1. ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN

Este informe se ha elaborado a iniciativa del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de la función de fiscalización que le confiere la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo (LOTCU), y la Ley 7/1988, de 5 de abril, reguladora de su funcionamiento (LFTCU).

Las directrices técnicas de la fiscalización fueron aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 17 de enero de 2008, fijándose en ellas, entre otros, los aspectos relativos a los ámbitos subjetivo y temporal, así como a los objetivos y al alcance de aquélla. Dichas directrices fueron modificadas por acuerdo del Pleno del Tribunal en la sesión de 26 de marzo de 2009.

La presente fiscalización tiene como antecedente la relativa a los convenios de colaboración generadores de gasto, suscritos, en los años 2004 y 2005, por los Ministerios de Fomento y de Sanidad y Consumo, con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, cuyo Informe fue aprobado por el Pleno con fecha 24 de abril de 2008. Mediante esta nueva fiscalización se pretende ampliar el ámbito material de aquella actuación fiscalizadora, para lo cual, junto a los convenios celebrados con personas sujetas al derecho privado se incluyen igualmente los formalizados con entidades públicas, lo que ha permitido obtener una visión completa de los convenios de colaboración que generan gastos, en sus distintas modalidades.

I.2. ÁMBITO SUBJETIVO

Según se señala en las directrices técnicas, el informe de fiscalización se refiere a los convenios de colaboración celebrados por los órganos del Ministerio de Medio Ambiente (MMA) con cualesquiera personas o entidades, públicas o privadas (en la actualidad Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino).

I.3. ÁMBITO TEMPORAL

El ámbito temporal de la fiscalización abarca los años 2005 y 2006. No obstante, en los casos en que la ejecución de un convenio se prolonga más allá del 31 de diciembre del último de los años citados, se incluye asimismo lo que se haya ejecutado hasta la finalización de la actuación fiscalizadora. Consecuentemente, en la fiscalización han quedado comprendidas actuaciones desarrolladas en los años 2007 a 2009.

I.4. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

1. De conformidad con las directrices técnicas, el informe de fiscalización ha tenido como objetivo principal evaluar la acomodación de la actividad convencional del MMA a la legalidad vigente. Ahora bien, la laguna legal que se aprecia en la materia fiscalizada y la proliferación de normas especiales han aconsejado realizar la tarea previa de delimitar cuál es la normativa aplicable.

Ha de tenerse, en cuenta, sin embargo, que en la fiscalización que constituye el antecedente directo de la recogida en este informe, de la que se hizo mención más atrás, ya se llevó a cabo la labor de analizar el marco jurídico aplicable a los convenios con personas sujetas al derecho privado y se fijaron los criterios del Tribunal sobre las cuestiones que resultaban dudosas, por lo que respecto de estos convenios se partirá de dicho informe, de modo que ahora se incidirá especialmente en el análisis de los convenios celebrados con entidades públicas. Dentro de este bloque de convenios, se ha optado asimismo por incluir, pese a sus peculiaridades, aquéllos otros en los que, junto a dos o más entidades de tal naturaleza, también figuran como firmantes personas sujetas al derecho privado, lo que no obsta a que se pongan de manifiesto las peculiaridades que se derivan de un ámbito subjetivo compuesto por entidades o, en su caso, personas físicas, sujetas, unas, al derecho público y, otras, al derecho privado.

La determinación del marco jurídico aplicable constituye el punto de partida para comprobar los extremos recogidos en las directrices técnicas, ya se trate de normas comunes a las dos modalidades de convenios, ya específicas de cada una de ellas. Ahora bien, la comprobación del cumplimiento de la legalidad no se ha hecho atendiendo a la aplicación de cada norma, aisladamente considerada, sino mediante una sistemática que ha atendido, de una parte, a la clase de sujeto con el que se establece la relación convencional, y de otra, a los elementos estructurales del convenio, cualquiera que sea la norma que les afecte, así como a su tramitación y ejecución.

A partir de este planteamiento se ha procedido a comprobar la legalidad aplicable mediante un examen del contenido y tramitación de los expedientes y de la ejecución de lo convenido. En dicho examen se ha partido de un primer nivel de agrupación de los mencionados expedientes atendiendo a la clase de sujetos con los que se conviene: otros órganos o entes de la Administración General del Estado (AGE), Comunidades Autónomas (CCAA), Entidades Locales, Universidades Públicas y personas sujetas al derecho privado.

En relación con el contenido de los expedientes, las comprobaciones se refieren, en primer término, a los elementos subjetivos de los convenios, donde se analizan los aspectos relativos a la capacidad, la competencia orgánica y material de los órganos que los suscriben, las posibles delegaciones, así como la existencia de título habilitante para convenir.

En segundo lugar, se han comprobado los aspectos relativos al objeto convencional que han girado fundamentalmente en torno a tres extremos: si el objeto de los convenios coincide con el de los contratos regulados en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP) o en leyes administrativas especiales, en cuyo caso el empleo del convenio sería irregular (en los interadministrativos, a partir de las cuantías señaladas en el art. 3.1 c) TRLCAP); si quedan suficientemente definidas las prestaciones a cargo de cada sujeto interviniente, y si guardan la debida concordancia con el objeto; y si se consideran adecuados al costo o al mercado los criterios de cuantificación de las aportaciones.

En tercer lugar, las comprobaciones se han dirigido a analizar los elementos formales, estudiándose el contenido de los documentos en que se han formalizado, a fin de llegar a conclusiones acerca de su acomodación o no a lo establecido al respecto en las normas aplicables. Las especificaciones de los convenios vienen determinadas en el art. 6.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) y en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990, modificado por el de 3 de julio de 1998, en relación con los que se suscriban con CCAA y, con carácter general, en el art. 88.2 LRJ-PAC.

El siguiente extremo comprobado atañe a la tramitación del expediente administrativo, respecto del cual se ha analizado si se han observado las previsiones legales y reglamentarias, así como las instrucciones internas del MMA u otros órganos o entidades de la AGE. Este análisis abarca la comprobación de todos los trámites a los que deben acomodarse los convenios de colaboración, desde la fase de proyecto hasta la fase de ejecución (informes, autorizaciones, aprobaciones, etc.).

Pese a su conexión con el estudio de algunos de los elementos del convenio mencionados, e incluso con la tramitación del expediente, en algún caso se han abordado de forma separada los extremos relativos a la aplicación de los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación recogidos en el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprobó el TRLCAP y los relativos al tratamiento presupuestario del gasto por la trascendencia que tienen estas dos cuestiones desde el punto de vista de la gestión de los fondos públicos. En los demás casos el estudio de estos extremos se incluye dentro del epígrafe dedicado a la tramitación.

Por último, se ha analizado la fase de ejecución de los convenios, examinándose los aspectos referentes a los mecanismos de seguimiento, la ejecución de los compromisos asumidos y su acreditación mediante la comprobación material de los resultados y la justificación del gasto. En relación con los mecanismos de seguimiento del convenio, las actuaciones fiscalizadoras se han dirigido a analizar la documentación generada por los órganos encargados de realizar dicho seguimiento, en forma de actas de reuniones, informes o cualesquiera otros documentos. En relación con la ejecución, a fin de comprobar su efectividad, se ha examinado toda la documentación acreditativa de ese

extremo. No obstante, en cuanto a la recepción de las prestaciones, deberá tenerse en cuenta que, al no ser aplicables las reglas del TRLCAP relativas a la misma, no se requiere necesariamente un acto formal y positivo de recepción, pudiendo ser suficiente la expedición de un certificado que acredite que se ha cumplido lo convenido. En tal sentido se pronuncia la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA) en su informe 42/1998, de 16 de diciembre. Sin embargo, si el objeto del convenio debe materializarse en hechos o en documentos, que sean susceptibles de comprobación material, se ha constatado su existencia. Por último, se ha analizado la documentación acreditativa del gasto y los pagos correspondientes.

La actuación fiscalizadora se ha realizado desde la perspectiva de la AGE, tomándose en consideración la gestión de sus órganos y, consecuentemente, las normas que afectan a la misma. No obstante, llegado el caso, se han analizado también los convenios a la luz de la normativa aplicable a las entidades territoriales con las que se han suscrito, en especial a las CCAA y a los entes locales.

2. De otra parte, tal y como se ha avanzado, esta fiscalización tiene por objeto los convenios de colaboración celebrados por el MMA tanto con entidades públicas como con personas privadas. En consecuencia, abarca, dentro de los primeros, los celebrados con entidades u órganos de la propia AGE y los suscritos con entidades y órganos de las Administraciones Autonómicas y de las Administraciones Locales, así como, en general, con otras entidades públicas; y, dentro de los segundos, los convenios formalizados con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, tanto si pertenecen al sector privado como al sector público.

Ahora bien, a efectos de delimitar el alcance de la fiscalización, es necesario diferenciar dos planos en la actividad convencional: de una parte, el marco de la colaboración entre los sujetos que los suscriben, que es el propiamente convencional, y el que debe de servir de referencia para valorar si se está en presencia de un convenio de colaboración o de un contrato, y de otra parte las actuaciones que se realicen por la Administración gestora del convenio, o incluso por el sujeto privado, en ejecución de lo convenido. Estas ulteriores actuaciones, cuando corren a cargo de una Administración, lo que necesariamente ocurre en los convenios entre entidades públicas, pueden dar a lugar a la adjudicación de contratos, a la concesión de subvenciones o a otros tipos de gasto y habrán de sujetarse a la normativa administrativa que en cada caso las regule. La tramitación de los expedientes relativos a estas actuaciones ulteriores no ha quedado comprendida en esa fiscalización, sin perjuicio de que se hayan tenido en cuenta en la medida necesaria para comprobar la ejecución de lo convenido.

Pese a su proximidad con el convenio en determinados aspectos, quedan excluidas de esta fiscalización, como ya ocurriera en la que constituye su antecedente, las encomiendas de gestión, que contemplaba el art. 3.1.I. TRLCAP, así como el art. 15 de la Ley 30/1992, de 24 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y

del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC). La exclusión de esta fiscalización de las encomiendas de gestión viene aconsejada por la sustantividad de esta figura y las diferencias de régimen jurídico respecto de los convenios de colaboración y los muy distintos problemas de gestión que plantea respecto de la figura del convenio.

Han quedado asimismo excluidos de la fiscalización, como de la precedente, los convenios transaccionales a que se refieren el art. 88 LRJ-PAC y el art. 10.2 Ley General Presupuestaria (LGP). Estos convenios, aun estando encuadrados en la actividad convencional, no disciplinan una relación de colaboración entre las partes que los suscriben y, por otra parte, no suelen ser generadores de gasto.

Los convenios del MMA objeto de fiscalización han sido un total de noventa y cinco, distribuidos en la forma que se señala seguidamente:

SUJETO SUScriptor DEL CONVENIO	2004	2005	Total
OTROS ÓRGANOS Y ENTIDADES AGE	3	2	5
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	13	16	29
ENTIDADES LOCALES	5	10	15
UNIVERSIDADES PÚBLICAS	10	11	21
PERSONAS SUJETAS A DERECHO PRIVADO	13	12	25
TOTAL	44	51	95

En los anexos se incluyen una relación general de los convenios fiscalizados (anexo 1), así como relaciones por cada clase de sujeto suscriptor del convenio con el MMA con sus características principales (anexos 2 a 6).

La localización de los convenios a fiscalizar, excepto los suscritos con CCAA, ha tropezado con la dificultad de no disponer *a limine* de una adecuada información sobre los mismos, frente a lo que acaece en el caso de los contratos, respecto de los cuales el art. 40 LFTCU impone a la Administración el deber de remitir al Tribunal de Cuentas una relación anual y la documentación relativa a su formalización, cumplimiento y extinción¹. A la vista de ello, la fuente principal de información ha sido la proporcionada, a requerimiento del Tribunal, por el Ministerio fiscalizado al equipo fiscalizador y los archivos del Tribunal. Por el contrario, en los convenios con Comunidades ha sido de gran utilidad el Registro General de Convenios del Ministerio de Administraciones Públicas (hoy, Ministerio de Política Territorial).

¹ En la actualidad, el Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 26 de marzo de 2009 establece que los órganos de la AGE y de los restantes organismos y entidades del sector público estatal remitirán al Tribunal de Cuentas una relación certificada de los convenios de colaboración celebrados con otras entidades del sector público, así como de los suscritos con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, con excepción de los que tengan por objeto exclusivo canalizar subvenciones

Aunque la seguridad de contar con todos los convenios no es plena, el contraste de los datos de las indicadas fuentes ha permitido tener una razonable seguridad de haberlos obtenido todos o, al menos, un alto porcentaje.

El análisis y las comprobaciones que se han llevado a cabo sobre la documentación examinada se han acomodado a lo previsto en las Normas Internas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, en los términos que el Pleno del Tribunal estableció en su reunión de 23 de enero de 1997.

I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES

Los resultados provisionales de las actuaciones practicadas se trasladaron, según lo previsto en el artículo 44.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal, para que pudieran formular alegaciones y remitir cuantos documentos estimaran pertinentes, no sólo a la titular del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Ministerio que asume en la actualidad las competencias de las entidades fiscalizadas, sino también a quien fue titular del Ministerio de Medio Ambiente a lo largo de los años 2005 y 2006, debiendo significarse que no se han presentado alegaciones por parte de esta última.

Todas las alegaciones formuladas han sido analizadas y valoradas detenidamente, suprimiéndose o modificándose el texto original cuando así se ha estimado conveniente. En otras ocasiones, el texto inicial no se ha alterado por entender que las alegaciones remitidas son meras explicaciones que confirman la situación descrita en el Informe, o porque no se comparten la exposición o los juicios en ellas vertidos, o no justifican documentalmente las afirmaciones mantenidas, con independencia de que el Tribunal haya estimado oportuno no dejar constancia de su discrepancia en la interpretación de los hechos analizados para reafirmar que su valoración definitiva es la recogida en su informe. En todo caso, se ha de dejar constancia de que, excepto en un caso, las alegaciones se han efectuado sobre las conclusiones, sin hacer referencia alguna al texto del anteproyecto del que éstas son una síntesis, por lo que no siempre parece haberse captado el sentido completo de los correspondientes textos, de manera que la alegación formulada frecuentemente encuentra respuesta en el apartado objeto de síntesis, al que además se hace referencia en la correspondiente conclusión.

El análisis efectuado se ha extendido a toda la documentación aportada en esta fase. No obstante, se ha estimado oportuno agregar a este Informe, en cumplimiento de lo previsto en el mencionado artículo, únicamente el texto de las alegaciones remitidas, quedando la restante documentación registrada en los archivos de este Tribunal.

II. ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO

Como es sabido, el convenio de colaboración, pese a su creciente empleo por nuestras Administraciones Públicas, no ha sido objeto de una regulación sistemática en nuestro país, al menos en el ámbito de la legislación del Estado. La normativa reguladora se encuentra dispersa en una multiplicidad de normas, que abordan aspectos parciales o modalidades concretas, de las cuales sólo algunas, las menos, pueden considerarse comunes a los distintos tipos de convenios.

Antes de entrar en el análisis de este entramado jurídico, conviene dejar sentado que, tal como se recoge en la denominación de la fiscalización, nuestro ordenamiento jurídico, y más concretamente el TRLCAP (hoy, Ley de Contratos del Sector Público – LCSP-) y la LRJ-PAC, distingue dos tipos de convenios:

- Los que celebre la AGE con la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales, sus respectivos Organismos Autónomos y las restantes entidades públicas o cualesquiera de ellas entre sí (art. 3.1.c TRLCAP). Son éstos los que más sencillamente llaman algunos autores “convenios interadministrativos”, dentro de los cuales cabe, a su vez, diferenciar, como un subgrupo, los “intraadministrativos”.

- Los que celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado. Más sencillamente pueden ser llamados “convenios Administración-administrados”.

La diferencia más palpable entre ambos tipos de convenios viene dada por la naturaleza de los sujetos que se conciertan, que, en el primer caso, son dos entidades públicas y, en el segundo, una entidad pública y una persona física o jurídica sujeta al derecho privado. Ahora bien el TRLCAP (y lo mismo la LCSP), incluye en el primer grupo los convenios que se celebren con las que denomina “entidades públicas” y en el segundo los que se celebren con “personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado”, con lo que no queda claro en qué grupo han de comprenderse los celebrados con “entidades públicas” que se rijan por el derecho privado. Ante este dilema ha entendido el Tribunal de Cuentas que lo procedente es considerar incluidos en el primer grupo los convenios suscritos con aquellos organismos públicos que, de conformidad con la legislación administrativa general, tienen la condición de Administración Pública (art. 2.2 LRJ-PAC y art. 43 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE)), mientras que en el segundo se han de entender comprendidos los celebrados con las sociedades mercantiles de participación mayoritaria o exclusivamente pública y las fundaciones públicas, cuya pertenencia al sector público, no les confiere la condición de entidades públicas, así como los celebrados con cualesquiera entidades o asociaciones privadas aunque persigan fines de interés general, por cuanto tampoco esta circunstancia las convierte en entidades públicas. En efecto, los

organismos públicos, aun cuando en sus relaciones *ad extra* se rijan por el derecho privado, en sus relaciones con la Administración centralizada de la que constituyen entes instrumentales o con otras Administraciones Públicas establecen relaciones jurídico-administrativas, que no parece deban situarse en el plano de las relaciones administrativas con particulares, sino en el de las relaciones interadministrativas. Por lo demás, esta diferencia subjetiva va a ser acompañada también de unas diferencias de régimen jurídico.

Pues bien, a efectos de determinar el régimen jurídico de la institución, como tal, y de sus distintas variedades, se examinarán seguidamente las normas administrativas de alcance general que los regulan, ya afecten a ambos tipos ya a uno solo, para pasar a continuación a hacer referencia a las específicas, cuando afecten a una parte considerable de los convenios a fiscalizar y, finalmente las normas internas ministeriales.

Sin embargo, hay que destacar que ni en la doctrina ni en ninguna de las disposiciones del ordenamiento estatal que se van a considerar se contiene una definición de convenio, lo que hace que la problemática planteada sea “ciertamente complicada”, como ha afirmado el Tribunal Supremo (STS de 18-2-2004, fundamento de derecho 4º). En vista de esta dificultad, a efectos de esta fiscalización, se ha optado, como en la que constituye su antecedente, por acudir a un criterio residual, de manera que se estaría ante un convenio siempre que el objeto del negocio jurídico bilateral, además de establecer un cauce de colaboración, no estuviera comprendido en los contratos de carácter administrativo o privado mencionados en el art. 5 del TRLCAP. El criterio adoptado ha conducido a que ninguno de los calificados como convenios de colaboración por la Administración, extremadamente variados, por otra parte, sea tachado de irregular ni sea excluido del ámbito de la fiscalización atendiendo a consideraciones doctrinales discutibles.

II.1. NORMAS DE ALCANCE GENERAL

II.1.1. Legislación de contratos de las Administraciones Públicas

El artículo 3 TRLCAP menciona los convenios de colaboración entre los negocios excluidos de su ámbito de aplicación. El antecedente de este precepto está constituido por la Ley 5/1973, de 17 de marzo, que modificó parcialmente el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado (Decreto 923/1965, de 8 de abril). Conforme a esta modificación, los apartados 4 y 7 del art. 2 del texto articulado excluían, respectivamente, del ámbito de aplicación de esta ley a los “convenios de cooperación” celebrados con las corporaciones locales y otros entes de derecho público y a “los convenios de colaboración” suscritos con particulares. El artículo 3.1 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), hizo desaparecer esta distinción entre convenios de

cooperación y de colaboración, unificando, en tal sentido, su denominación, para lo cual optó por el segundo de estos términos².

De otro lado, y por lo que se refiere a los aspectos subjetivos, la LCAP precisó la referencia relativa a los convenios celebrados con entidades públicas, al mencionar los “convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas, las entidades locales, sus respectivos Organismos autónomos y las restantes entidades públicas o cualquiera de ellos entre sí”.

La redacción de la LCAP pasó al art. 3.1 TRLCAP, si bien fue posteriormente modificada por el Real Decreto-Ley 5/2005, de 11 de marzo, de reformas urgentes para el impulso de la productividad y para la mejora de la función pública. El TRLCAP, en sus dos redacciones, al determinar los negocios excluidos de su ámbito, se refiere por separado a los convenios celebrados con entidades públicas y a los suscritos con personas sujetas al derecho privado, aun cuando se contemplan ambos conjuntamente en el apartado 2 de este artículo

A) CONVENIOS CON ENTIDADES PÚBLICAS

Los convenios con entidades públicas son contemplados en la letra c) del apartado 1 del artículo 3 TRLCAP, a cuyo tenor quedan excluidos del ámbito de aplicación del texto refundido “los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con la Seguridad Social, las comunidades autónomas, las entidades locales, sus respectivos organismos autónomos y las restantes entidades públicas o cualquiera de ellos entre sí, siempre que la materia sobre la que verse no sea objeto de un contrato de obras, de suministro, de consultoría y asistencia o de servicios, o que siendo objeto de tales contratos su importe sea inferior, respectivamente a las cuantías que se especifican en los artículos 135.1, 177.2 y 203.2”.

El precepto contempla, en consecuencia, tanto los convenios interadministrativos, en sentido estricto, como los convenios intraadministrativos, puesto que ha de interpretarse que a éstos está referido el inciso final “cualquiera de ellos entre sí”.

Sin embargo, dado que en el ámbito temporal de la fiscalización quedan comprendidos los convenios de colaboración suscritos a lo largo de todo el año 2005, a los celebrados con anterioridad a la entrada en vigor de la modificación introducida por el Real Decreto-Ley 5/2005, de 11 de marzo, que se produjo el 15 de marzo de 2005, les sería aplicable el precepto en su redacción anterior.

² La vigente LCSP (arts. 4.1 c) y d)) parece optar de nuevo por diferenciar la denominación reservando la de “convenios de colaboración” para los interadministrativos, mientras que a los convenios con particulares los denomina simplemente “convenios”.

La diferencia entre las sucesivas redacciones del precepto es ciertamente relevante en cuanto a sus consecuencias jurídicas, puesto que a partir de la entrada en vigor de la indicada modificación se produce una restricción del objeto de los convenios con entidades públicas, al no poder ya encauzarse por esta vía aquellos negocios jurídicos cuyo objeto fuera coincidente con el de un contrato administrativo, si bien se admiten excepciones por razón del importe.

Así pues, a partir de la entrada en vigor de la nueva redacción del artículo 3.1.c) TRLCAP, no podía admitirse que la vía convencional fuera el cauce normal o la regla general para canalizar las relaciones contractuales entre las entidades públicas, tal y como se había pronunciado repetidamente, hasta aquel momento, la JCCA en diversos informes (Informes 1/1989, de 4 de abril; 6/1989, de 4 de abril; 3/1993, de 15 de abril; 12/1997, de 20 de marzo; 42/1999, de 12 de noviembre; 18/2001, de 3 de julio; 33/2001, de 13 de noviembre; y 57/2003, de 30 de marzo de 2004)³.

Junto a este precepto, debe tenerse asimismo en cuenta el art. 3.2, a cuyo tenor los convenios contemplados en el apartado 1, letra c) del mismo artículo, se regularán por sus normas especiales, sin perjuicio de que se apliquen los principios del TRLCAP para resolver las dudas o lagunas que pudieran presentarse. Con esta previsión se produce una aproximación de la regulación del convenio al contrato público, pero no cabe olvidar la sustancial diferencia que existe entre la aplicación concreta de preceptos y la aplicación de principios, tal y como resaltó la JCCA, en su informe 42/1998, de 16 de diciembre.

De otra parte, la aplicación de estos principios deberá ser matizada en los convenios entre entidades públicas. Así sucede, en efecto, con el principio de concurrencia, cuya operatividad se verá condicionada por el principio de competencia, puesto que la suscripción del convenio sólo podrá ser realizada con aquella entidad que sea competente por razón de la materia y del territorio, circunstancias que pueden llevar a la exclusión de otras. Ello, empero, no significa que los convenios interadministrativos queden sustraídos a la exigencia de acomodarse a los principios que se contemplaban en el art. 11.1 TRLCAP y que en la actualidad enuncia el art. 1 LCSP, los cuales deberán, en todo caso, ser respetados, según señalaba el art. 3.2 TRLCAP, y hoy dispone el art. 4.2 LCSP, en la medida en que los sujetos suscriptores del convenio gocen de competencias. No puede admitirse que la AGE sea enteramente libre para elegir a unos y excluir a otros, siempre que se encuentren en igualdad de condiciones, si tal elección no estuviera fundamentada

³ Esta migración de las relaciones interadministrativas desde el ámbito convencional hacia el ámbito contractual parece haber alcanzado su culminación en la LCSP, donde desaparece la comentada excepción por razón de la cuantía en los casos en que el objeto del convenio coincida con el que pueda ser objeto de un contrato administrativo. El artículo 4.1.c) LCSP, en efecto, menciona el criterio de la “naturaleza” de los negocios jurídicos para determinar si deben tener la consideración de contratos o de convenios de colaboración y considerarlos excluidos, en este último caso, de su ámbito de aplicación.

suficientemente en un motivo objetivo y razonable que justifique el trato desigual y, consecuentemente, impida que el mismo devenga discriminatorio⁴.

Este razonamiento desemboca, en definitiva, en la necesidad de examinar los convenios de colaboración caso por caso para, mediante la ponderación de las circunstancias de cada supuesto, determinar en qué grado y medida resultan aplicables los indicados principios de concurrencia y no discriminación.

B) CONVENIOS CON PERSONAS FÍSICAS O JURÍDICAS SUJETAS AL DERECHO PRIVADO

El mismo apartado 1 del artículo 3 TRLCAP, en su letra d), excluye del ámbito de aplicación de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, a “los convenios de colaboración que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales”.

En su literalidad, la referencia de este apartado abarca no sólo a los particulares, sino también a los entes que, aun perteneciendo al sector público, acomodan su actuación al derecho privado. Así se ha pronunciado en diversas ocasiones la JCCA (Informes 1/1989, de 4 de abril; 3/1993, de 15 de abril; y 46/1998, de 17 de marzo), 42/1999, de 12 de noviembre; 33/2001, de 13 de noviembre; y 57/2003, de 30 de marzo), al interpretar el referido apartado. No obstante, como se ha indicado más atrás, las entidades en las que concurriría la doble condición de ser “entidades públicas” y de estar “sujetas al derecho privado” se han considerado comprendidas en el supuesto descrito en la letra c) del art. 3.1 TRLCAP. En resumen, lo relevante para que los convenios queden encuadrados entre los del apartado d) (convenios con particulares), en positivo, es que las personas con las que se suscriben queden sometidas al derecho privado, y, en negativo, que no sean entidades públicas.

Le es de aplicación también a estos convenios el apartado 2 del artículo al establecer que “*se regularán por sus normas específicas, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse*”; precepto cuya aplicación ofrece no pocas dificultades, pero que no viene afectada, como en el caso anterior, por las normas atributivas de competencia material y territorial.

A partir de este precepto, en el orden de las fuentes, la primacía corresponde a sus normativas específicas, como lo demuestra la referencia que efectúa el art. 3.1.d) TRLCAP

⁴ Es interesante sobre ello la sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 20-12-2002, en cuyo fundamento de derecho quinto se recuerda que los convenios de colaboración no están excluidos de los principios generales de la LCAP, entre los cuales “el primer principio de la contratación administrativa es el de igualdad, no discriminación y libre concurrencia”.

a su celebración con arreglo a “las normas específicas que los regulan”, y el apartado 2 del mismo artículo, al señalar que los negocios y contratos excluidos, conforme a lo dispuesto en apartado 1 del mismo, se regularán por sus normas especiales, de manera que los principios del TRLCAP sólo se aplican para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse.

De otra parte, entre las dudas que plantea el precepto hay que destacar la de si se requiere la existencia de normas específicas habilitantes para la celebración de un convenio. Sobre este extremo, siguiendo el criterio adoptado en la fiscalización que constituye antecedente de ésta, aunque el Tribunal de Cuentas considera más fundado el criterio doctrinal que propugna la necesidad de habilitación legal expresa, ello no le ha llevado a calificar como irregulares los convenios suscritos sin dicha habilitación específica, por cuanto la actuación de los gestores tiene el respaldo de una interpretación razonable de la legalidad aunque no se comparta. Como apoyo de esta interpretación no puede pasarse por alto que el art. 4 TRLCAP consagra la libertad de pactos, habilitando al efecto a la Administración a concertar los contratos, pactos y condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de la buena administración. Debe advertirse, no obstante, que este precepto no tiene el mismo alcance que el principio de autonomía de la voluntad, que se recoge en el art. 1255 del Código Civil, por estar las entidades públicas vinculadas al interés público.

Sólo la suscripción de convenios que impliquen la concesión de ayudas singulares, o, en general, un trato privilegiado a determinadas entidades o ciudadanos, que por su propia naturaleza excepcionen el principio de igualdad ante la ley, hace ineludible la necesidad de respaldo legal expreso.

II.1.2. Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo

A) CONVENIOS CON ENTIDADES PÚBLICAS

Los convenios interadministrativos son objeto de atención en el título I de la LRJ-PAC, en el marco de la regulación de las relaciones entre Administraciones públicas, normativa que, por su carácter especial, debe prevalecer sobre la común a todos los convenios del TRLCAP. En este título se hace una distinción entre dos figuras: los convenios de colaboración y los convenios de conferencia sectorial.

Respecto de los primeros, el artículo 6 LRJ-PAC contempla la posibilidad de que la AGE y los organismos públicos vinculados a ella puedan celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Administraciones de las CCAA determinando, acto seguido, su contenido mínimo, “cuando así proceda”.

El mismo artículo prevé el caso de que la gestión del convenio haga necesario establecer una organización común, abriendo la posibilidad de que la misma adopte la forma de sociedad mercantil o de consorcio dotado de personalidad jurídica, cuyos estatutos determinarán los fines del mismo y las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero. Se indica asimismo que los órganos decisorios estarán integrados por representantes de todas las entidades consorciadas, pudiendo utilizarse para la gestión de los servicios correspondientes cualquiera de las formas previstas en la legislación aplicable a las Administraciones consorciadas.

El precepto, además, señala que si se crea un órgano mixto de vigilancia y control, el mismo resolverá los problemas de interpretación y de cumplimiento del convenio que pudieran presentarse⁵.

Los convenios de colaboración son también objeto de atención en el artículo 7.4 de la Ley, donde son contemplados como instrumentos que pueden completar los acuerdos de las Conferencias Sectoriales aprobatorios de un plan o programa conjunto de actuación acordado por la AGE y la Administración de las CCAA y que tienen por objeto concretar aquellos extremos que deban ser especificados de forma bilateral.

Por su parte, la disposición adicional 13ª da reglas aplicables a la AGE, habilitando a los titulares de los Departamentos Ministeriales, así como a los presidentes o directores de los organismos públicos vinculados a aquéllos, para celebrar convenios de colaboración con las administraciones autonómicas, en el marco de las facultades otorgadas por la legislación presupuestaria y previo cumplimiento de los trámites correspondientes, entre los que se incluirá necesariamente el informe del Ministerio o Ministerios afectados. Se prevé, a tal efecto, el establecimiento, por vía reglamentaria, del correspondiente procedimiento, que regulará el régimen de suscripción y, en su caso, de autorización y los aspectos formales. Esta disposición reglamentaria, sin embargo, no ha sido aún aprobada.

Como modalidad específica de convenio se contiene en la LRJ-PAC (art. 6.4) una regulación mínima de los que denomina protocolos generales, que quedan definidos como aquellos convenios que se limitan a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en una cuestión de interés común o a fijar el marco

⁵ A este respecto, no es ocioso recordar la posición de igualdad en que se encuentran los intervinientes, frente a lo que acaece en los contratos administrativos. Sobre ello, el Tribunal Supremo ha señalado que el convenio “aunque tiene ciertas concomitancias con los contratos, en cuanto responde a una concurrencia de voluntades coincidentes sobre un determinado objetivo y orientadas a una específica finalidad, rebasa o excede el específico concepto de éstos, aun en su calidad administrativa, por las características y circunstancias de los concurrentes, que si de un lado tienen ambos una postura oficial o de autoridad, quizá no actualmente identificable, de otro excluyen...esa postura de “imperio”, característica de la Administración en los contratos administrativos, circunstancia ésta determinante de una cierta situación de igualdad entre ambas partes, excluyente tanto de la posibilidad de actuación de *ius variandi* de la Administración, cuanto de quedar reservada a los Tribunales la facultad impositiva en cuanto a la ejecución de lo pactado, si ello no se lleva a término por las partes interesadas de común acuerdo” (STS de 16-3-1987, FJ 8º).

general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un campo de interrelación competencial o en un asunto de interés mutuo.

En relación con los efectos de los convenios establece las siguientes reglas (art. 8):

- Los convenios no supondrán la renuncia a las competencias respectivas.
- Obligarán a las Administraciones intervinientes desde el momento de su firma.
- Serán comunicados al Senado.
- Deberán ser publicados en el Boletín Oficial del Estado (BOE), así como en el diario oficial de la comunidad autónoma en cuestión.
- Las cuestiones litigiosas que pudieran surgir serán de conocimiento y competencia del Orden Jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo y, en su caso, de la competencia del Tribunal Constitucional.

Las reglas que acaban de resumirse son asimismo aplicables a la figura de los convenios de conferencia sectorial, denominación bajo la cual podrán formalizarse los acuerdos que se adopten en una conferencia sectorial (art. 5.5). Estos convenios serán firmados por el Ministro o Ministros competentes y por los titulares de los órganos de gobierno correspondientes de las CCAA.

Según dispone el art. 9 LRJ-PAC, las reglas recogidas en el título I de la misma serán de aplicación supletoria a los convenios celebrados con la Administración Local. Sin embargo, esta supletoriedad no abarca todas y cada una de estas reglas, de modo que será necesario discriminar entre ellas para determinar el alcance de esta cláusula. Así, no cabe que las reglas relativas a los convenios de conferencia sectorial sean aplicables a los convenios que suscriban la AGE y la Administración Local e igual sucederá con la obligación de remitir los convenios al Senado, que se contempla en el art. 8.2.

Por último, hay que señalar que la LRJ-PAC alude también a los convenios en su art. 88, al regular la terminación convencional del procedimiento administrativo. Este precepto abre la posibilidad de que las Administraciones Públicas puedan celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas de derecho público o de derecho privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico, ni versen sobre materias no susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público que tengan encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso establezca la disposición que lo regule. El precepto se refiere, además, al contenido mínimo de estos instrumentos: identificación de los intervinientes; ámbito personal, funcional y territorial; y plazo de vigencia. Su publicación o no dependerá de su naturaleza y de las personas a las que estuviesen destinados. Los acuerdos que versen sobre

materias de la competencia directa del Consejo de Ministros requerirán la aprobación expresa de éste. Los acuerdos suscritos no supondrán alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos, ni de las responsabilidades de autoridades y funcionarios respecto del funcionamiento de los servicios públicos.

B) CONVENIOS CON PERSONAS FÍSICAS O JURÍDICAS SUJETAS AL DERECHO PRIVADO

Son de aplicación a estos convenios las reglas recogidas en el art. 88 LRJ-PAC, que acaban de citarse.

II.1.3. Ley de Organización y Funcionamiento de la AGE

El artículo 13 LOFAGE atribuye a los Ministros la competencia relativa a la celebración de convenios, salvo cuando corresponda al Consejo de Ministros. La atribución de esta competencia se entenderá sin perjuicio de su desconcentración o delegación en los órganos superiores o directivos del Ministerio o en los directivos de la organización territorial de la AGE.

Por su parte, el artículo 14 LOFAGE atribuye a los Secretarios de Estado la competencia sobre la celebración de convenios no reservados al Ministro del que dependan o al Consejo de Ministros.

Las normas que acaban de reseñarse son de aplicación a los dos tipos de convenios que se están considerando.

II.1.4. Legislación de régimen local

A) CONVENIOS CON ENTIDADES PÚBLICAS

El art. 9 LRJ-PAC remite a la legislación básica de régimen local la regulación de las relaciones entre la AGE y las entidades que integran la Administración Local, sin perjuicio del carácter supletorio del título I de aquella.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), dedica el capítulo II del Título V (arts. 55 a 62) a la regulación de las “Relaciones interadministrativas”, en el que se contiene una regulación paralela al título I de la LRJ-PAC, que será aplicable siempre que la relación se establezca con una Entidad local.

Dentro del citado Título V de la LBRL el art. 57 se refiere a la suscripción de convenios administrativos como vía para encauzar la cooperación económica, técnica y

administrativa de la AGE con la Administración Local, tanto en lo relativo a los servicios locales, como en asuntos de interés común.

También deben citarse los arts. 61 y siguientes del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local (TRRL), que regulan las relaciones entre la AGE y las entidades locales, estableciendo reglas sobre su mutua colaboración. Igualmente, ha de traerse a colación el art. 84.3 de este TRRL, donde se contempla el auxilio y la colaboración de la AGE con las entidades locales. Por su parte, el art. 111 recoge el principio de libertad de pactos, en los mismos términos que el art. 4 TRLCAP, antes citado.

B) CONVENIOS CON PERSONAS FÍSICAS O JURÍDICAS SUJETAS AL DERECHO PRIVADO

No existen en la legislación sobre régimen local reglas específicas sobre los convenios con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, las cuales, de otro lado, serían irrelevantes a los efectos de esta fiscalización, al no afectar a la AGE.

II.1.5. Legislación presupuestaria

La normativa general referente a los dos tipos de convenios estudiados, los interadministrativos y los convenios con particulares, ha de completarse con la normativa presupuestaria (aspectos crediticios, procedimiento de gestión de los gastos, aspectos contables, justificación del gasto...), pues, aunque nada impide la formalización de convenios sin contenido económico, lo habitual será que la Administración asuma compromisos financieros. En todo caso, el objeto de esta fiscalización lo constituyen los generadores de gasto. Tal circunstancia va a afectar a su régimen jurídico con independencia de los sujetos que se concierten y de su objeto material. Las leyes financieras que pueden afectar a los convenios serán principalmente la LGP, el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL) y las leyes autonómicas de Hacienda, cuya regulación es sustancialmente coincidente, si bien el análisis que sigue se centrará en la primera y en sus normas complementarias o de desarrollo, por cuanto la fiscalización se hace desde la perspectiva de la AGE, como sujeto del convenio, según se indicó más atrás.

El artículo 26.2 LGP, en relación con el art. 6.2 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP), establece que deberán valorarse las repercusiones y efectos de los convenios de colaboración, los cuales se supeditarán de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales.

De otra parte, junto a las exigencias de orden presupuestario comunes a toda modalidad de gasto público, el artículo 74.5 LGP, en la redacción vigente en los ejercicios a los que se extiende la fiscalización, exigía la autorización del Consejo de Ministros cuando el gasto derivado de los convenios de colaboración o contratos-programa con otras Administraciones o con entidades públicas o privadas fuera de cuantía indeterminada o hubiera de extenderse a ejercicios posteriores. Además, con carácter previo a la suscripción del convenio, habría de tramitarse el expediente de gasto, en el que deberían figurar el importe máximo de las obligaciones a adquirir, así como, en el supuesto de gastos plurianuales, la distribución por anualidades⁶.

Por su parte, el art. 151 LGP, al regular los supuestos no sujetos a fiscalización previa, cita las subvenciones con asignación nominativa, de modo que los convenios a través de los cuales se canalicen estas subvenciones quedarán exentos de dicha fiscalización.

Como se deduce de su simple lectura las previsiones recogidas en los artículos 26.2 y 74.5 LGP son de aplicación a todo tipo de convenios y lo mismo cabe decir de las exigencias presupuestarias comunes a todo tipo de gasto. A ellas hay que añadir otras de ámbito más reducido. Así, el artículo 86 LGP, que se ocupa de las subvenciones gestionadas, regula en su apartado 1 la distribución territorial de los créditos de la LPGE destinados a la financiación de sectores, servicios, actividades o materias, respecto de las cuales las CCAA tengan asumidas competencias de ejecución y que no hayan sido objeto de transferencia directa en virtud de dicha ley. Esta distribución territorial se realizará, a favor de estas CCAA, mediante normas o convenios de colaboración, que incorporarán criterios objetivos de distribución y, en su caso, fijarán las condiciones del otorgamiento de las subvenciones.

Se contienen también en la LGP algunos preceptos relativos a convenios, de alcance limitado, y que no afectan a ninguno de los que han sido objeto de fiscalización. Como tales cabe mencionar la disposición adicional 1ª LGP, que determina que la IGAE promoverá la celebración de convenios y otros mecanismos de coordinación y colaboración con los equivalentes órganos autonómicos de control y con los de las entidades de integran la Administración Local en el ejercicio de las funciones contables y de control; la disposición adicional 9ª LGP, que insta al Estado a promover la celebración de convenios con las CCAA o entidades locales, para coordinar el régimen presupuestario, financiero, contable y de control de las sociedades mercantiles en las que participen, de forma minoritaria, las entidades del sector público estatal, las Administración de las CCAA o las entidades locales, o los entes a ellas vinculados o dependientes, cuando la participación de las mismas, considerada conjuntamente, fuera mayoritaria o conllevara su control político;

⁶ Este precepto fue modificado por la disposición final novena, número cinco, de la Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) para 2007 (Ley 42/2006, de 28 de diciembre), No obstante, al circunscribirse el ámbito temporal de esta fiscalización a los años 2005 y 2006, la nueva redacción del precepto no resultará aplicable a los convenios objeto de esta fiscalización.

y el artículo 68 que trata de los convenios o contratos programa del Estado con entidades receptoras de subvenciones o aportaciones del Estado que den lugar a regímenes especiales.

II.1.6. Acuerdos e instrucciones administrativas

Junto a las normas anteriores, puede citarse el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990, sobre convenios de colaboración entre la AGE y las CCAA⁷, modificado por el de 3 de julio de 1998, sobre competencia para celebrar convenios de colaboración con las CCAA⁸. En este Acuerdo se recogen reglas sobre la tramitación de los expedientes de convenios y el contenido de los instrumentos en los que éstos deben formalizarse. La naturaleza de norma reglamentaria de este Acuerdo ha sido sostenida por la Dirección del Servicio Jurídico del Estado en escrito de 1 de julio de 1999, con ocasión de la respuesta a una consulta formulada por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

En el MMA existen también normas y reglas específicas para la tramitación de los convenios de colaboración con las CCAA. Respecto de las normas es preciso mencionar, en primer término, el Real Decreto 1477/2004, de 18 de junio, cuyo art. 3 encomienda a la Secretaría General Técnica del MMA la tramitación de los convenios de colaboración con las CCAA, así como el depósito de los convenios de colaboración que suscriban los diferentes órganos del Departamento. En segundo lugar, hay que hacer referencia a las instrucciones contenidas en la orden comunicada de 8 de febrero de 2002.

En su primera parte, estas instrucciones tratan acerca del régimen jurídico de los convenios, recordando al efecto las reglas recogidas en diversas normas, como son la disposición adicional 13ª LRJ-PAC, sobre competencia para la suscripción de aquéllos y su delegación; el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990, con las modificaciones introducidas por el de 3 de julio de 1998; y el art. 8.2 LRJ-PAC, respecto de la publicación en el BOE y en el diario oficial de la comunidad autónoma correspondiente.

En la segunda parte, las instrucciones se ocupan de la estructura y del contenido de los instrumentos convencionales, mientras que en la tercera y última se recogen una serie de reglas sobre la tramitación de los expedientes.

⁷ La publicación, en el BOE de 16 de marzo de 1990, de este Acuerdo fue ordenada por Resolución de la Secretaría de Estado para las Administraciones Públicas, de 9 de marzo de 1990.

⁸ La publicación, en el BOE de 16 de julio de 1998, fue ordenada por Resolución de la Secretaría de Estado para Administraciones Territoriales, de 8 de julio de 1998.

Por el contrario, el MMA no dispone de normas o de instrucciones de servicio que se refieran a los convenios celebrados con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado.

Finalmente, hay que hacer mención de las disposiciones de delegaciones de competencias y, en tal sentido, será necesario acudir a la Orden MAM/224/2005, de 28 de enero, cuyo apartado segundo delega la suscripción de convenios de colaboración con entidades públicas o privadas en los Directores Generales del Departamento, cuando la cuantía no exceda de 2.000.000 euros, y en la Subsecretaría, en el Secretario General para el Territorio y la Biodiversidad y en el Secretario General para la Prevención de la Contaminación y del Cambio Climático, cuando el importe supere 2.000.000 euros, pero no exceda de 4.500.000. No obstante, quedan exceptuados de esta delegación los convenios de colaboración que se suscriban con las CCAA.

II.1.7. Legislación específica. En especial, la Ley General de Subvenciones

Por último, no puede dejar de hacerse mención de la legislación específica que afecta a ciertos convenios objeto de la presente fiscalización. Se trata bien de normas sectoriales, tales como la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes; el Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA), aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio; la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos; la Ley 2/2005, de 15 de marzo, por la que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los incendios e inundaciones acaecidos en diversas CCAA; y el Real Decreto 616/1983, de 2 de marzo, sobre convenios de cooperación para la creación, regeneración y mejora de zonas verdes, que habilitan para celebrar convenios en determinadas materias; o bien, de leyes especiales que, como la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), contienen previsiones sobre el empleo del convenio en los ámbitos a los que extienden su regulación.

El carácter subsidiario que frecuentemente presenta la normativa común sobre convenios, que hace que sólo se aplique en defecto de normas específicas, lleva como consecuencia la aplicación preferente de la legislación mencionada. Pese a ello, y precisamente por su carácter específico, su estudio se realizará a lo largo del informe a medida que se fiscalicen los convenios a los que afecta.

Como excepción a lo indicado, se formularán unas consideraciones sobre la LGS, que se justifican por su reiterada invocación a lo largo de la fiscalización, dado que un número significativo de los convenios fiscalizados han tenido por objeto canalizar subvenciones. Se contienen en esta Ley normas aplicables a los dos tipos de convenios.

A) CONVENIOS CON ENTIDADES PÚBLICAS

La primera de las previsiones de la LGS es la contenida en el art. 5.2 que, al referirse al régimen jurídico de las subvenciones, determina que las derivadas de convenios estipulados entre Administraciones Públicas se regularán de conformidad con lo establecido en el instrumento jurídico de creación o en el propio convenio que, en todo caso, deberán ajustarse a las disposiciones de la Ley. El precepto se desarrolla por el art. 6.4 del Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (RLGS), aprobado por Real Decreto 887/2003, de 17 de noviembre, que, respecto de las subvenciones derivadas de convenios de colaboración entre Administraciones Públicas que impliquen una actuación conjunta en la gestión de aquéllas, señala que dichos convenios deberán especificar la normativa aplicable siguiendo los criterios que el propio artículo establece.

Por su parte, el art. 22.2 LGS determina que pueden concederse directamente las subvenciones previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado (PGE), en los términos recogidos en los convenios y en la normativa reguladora de estas subvenciones y, en su relación, el art. 28.1 LGS, tras señalar que los convenios a través de los cuales se canalicen las subvenciones de concesión directa establecerán las condiciones y compromisos aplicables, añade que los convenios serán el instrumento habitual para canalizar las subvenciones previstas nominativamente en los PGE. El desarrollo reglamentario de estos preceptos se contiene en los artículos 65 y 66 del RLGS. El primero de ellos prevé que el procedimiento para la concesión de las subvenciones previstas nominativamente en los presupuestos terminará con la correspondiente resolución o con el convenio, que tendrán el carácter de bases reguladoras de la concesión y deberán incluir una serie de extremos que el precepto detalla.

El segundo de los artículos reglamentarios reseñados regula las subvenciones de concesión directa impuesta por una norma de rango legal, declarando aplicable lo que acaba de expresarse cuando la ley que determine su otorgamiento se remita, para su instrumentación, a la formalización de un convenio de colaboración entre la entidad concedente y los beneficiarios.

La LGS, en su artículo 16, trata de los convenios con entidades colaboradoras en la gestión de subvenciones, previendo que las condiciones y obligaciones asumidas por la entidad colaboradora se formalizarán en un convenio de colaboración entre la misma y el órgano concedente de la subvención. No obstante, en esta fiscalización no se ha examinado ningún convenio en los que una Administración haya actuado como entidad colaboradora de otra en la gestión de subvenciones.

Por su parte, el artículo 2 RLGS, en desarrollo del art. 1 LGS, regula el ámbito de aplicación de la LGS y de su Reglamento, determinando que serán de aplicación a los convenios de colaboración interadministrativos, en los que únicamente la Administración

beneficiaria ostente competencias propias de ejecución sobre la materia, consistiendo la obligación de la Administración concedente en la realización de una aportación dineraria a favor de la otra u otras partes del convenio, con la finalidad de financiar el ejercicio de tareas, inversiones, programas o cualquier actividad que entre en el ámbito de las competencias propias de la Administración destinataria de los fondos. Son, no obstante, una excepción las aportaciones dinerarias que tengan por objeto financiar actividades cuya realización obligatoria venga impuesta por una ley estatal o autonómica.

En sentido negativo, quedan fuera del ámbito de aplicación de la LGS los convenios interadministrativos que conlleven una contraprestación a cargo del beneficiario, los convenios y conciertos interadministrativos que tengan por objeto la realización de planes y programas conjuntos o la canalización de subvenciones gestionadas, y los convenios en los que las Administraciones suscriptoras ostenten competencias compartidas de ejecución.

El RLGS ha derogado el Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprobó el reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas (RPCSP), vigente en la mayor parte del ámbito temporal de esta fiscalización. En este reglamento (artículo 2.2) se determinaba que las subvenciones previstas en convenios celebrados con entidades de derecho público y sociedades estatales se concederían de acuerdo con lo establecido en aquéllos y, en defecto de normativa específica, por las disposiciones del reglamento.

B) CONVENIOS CON PERSONAS FÍSICAS O JURÍDICAS SUJETAS AL DERECHO PRIVADO

Son de aplicación a los convenios con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado las reglas reseñadas respecto de los convenios interadministrativos, con algunas excepciones. Así, el artículo 16.5 LGS contiene algunas especificaciones respecto a los convenios con entidades colaboradoras que atañen de forma exclusiva a las personas sujetas al derecho privado.

También son de aplicación a estos convenios las normas recogidas en el RLGS, que acaban de mencionarse, siempre que no se refieran exclusivamente a los convenios interadministrativos. En cuanto a las que afectan exclusivamente a las personas físicas y jurídicas sujetas al derecho privado, debe citarse el artículo 2.3, el cual, al regular el ámbito de aplicación de la LGS y del RLGS, declara que están en él comprendidos los convenios de colaboración en los que los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación subjetivo de la LGS asumen la obligación de financiar, total o parcialmente, una actividad ya realizada o a realizar por personas sujetas a derecho privado y cuyo resultado, material o inmaterial, resulte de propiedad y utilización exclusiva de estas últimas personas.

Por su parte, la disposición adicional primera del RLGS se ocupa del régimen jurídico de los convenios celebrados entre la AGE y las sociedades mercantiles y fundaciones del sector público estatal para su financiación, remitiéndose al efecto al artículo 68 LGP, con alguna especialidad.

III. RESULTADOS OBTENIDOS

La exposición de los resultados se realiza agrupándolos en función del sujeto con el que el MMA formaliza el convenio, distinguiéndose, en consecuencia, entre los suscritos con otros órganos o entes de la AGE (convenios intraadministrativos), con CCAA, con entidades locales y con universidades públicas y, por último, los formalizados con personas sujetas al derecho privado. En cada uno de estos apartados, se analizan los diversos aspectos de los convenios de colaboración: elementos subjetivos, elementos objetivos, elementos formales, tramitación del expediente y ejecución del convenio.

III.1. CONVENIOS CON ENTIDADES DEPENDIENTES O VINCULADAS A LA AGE

El número total de convenios celebrados por el MMA con entidades públicas dependientes o vinculadas a la AGE durante el período al que se ha extendido esta fiscalización (años 2005 y 2006) ha sido de 21 y su importe asciende a 14.662.932,57 euros. Del total de los convenios celebrados han sido objeto de fiscalización cinco, ascendiendo la cantidad que la AGE se compromete a aportar a 7.260.171 euros.

De los cinco convenios fiscalizados, uno ha sido suscrito con un organismo autónomo dependiente funcionalmente del MMA: el formalizado con el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX)⁹ para la realización de trabajos de asistencia en temas de calidad y evaluación ambiental (MMA 90); tres han sido suscritos con organismos autónomos, adscritos a otros Ministerios: los formalizados con el Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA)¹⁰, para la realización de trabajos en materia de investigación sobre la tipificación ecológico silvícola de la Encina (*Quercus ilex L*) en su área de distribución meseteña (Castilla y León, Castilla La Mancha, Madrid y Extremadura); con el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)¹¹, para la realización del proyecto denominado “Banco de germoplasma y tejidos de especies

⁹ Adscrito orgánicamente al Ministerio de Fomento y funcionalmente a este Departamento y al MMA (disposición adicional 4ª del Real Decreto 1476/2004, de 18 de junio; y disposición adicional 4ª del Real Decreto 1477/2004, de 18 de junio), en la fecha de firma del convenio.

¹⁰ Adscrito al Ministerio de Educación y Ciencia (art. 2.7 del Real Decreto 1553/2004, de 25 de junio), en la fecha de firma del convenio.

¹¹ Adscrito al Ministerio de Educación y Ciencia (art. 2.6 del Real Decreto 1553/2004, de 25 de junio), en la fecha de firma del convenio.

de fauna silvestre amenazada”; y con el Instituto de Turismo de España (TurEspaña)¹², para la organización de la I Conferencia Nacional sobre Prevención de Residuos (MMA 88, 91 y 95); y, finalmente, el quinto se suscribió con el Ente Público Radiotelevisión Española (RTVE), para la emisión y difusión de una serie documental sobre los ríos españoles (MMA 89).

El importe total comprometido y su desglose entre los organismos intervinientes figura en el anexo 2.

Todos los convenios mencionados fueron formalizados con posterioridad a la entrada en vigor de la modificación del art. 3.1 TRLCAP, operada por el Real Decreto Ley 5/2005, de 11 de marzo, que, como se indicó en su momento, afectó a los convenios de colaboración entre Administraciones Públicas (art. 3.1.c)) derivando al ámbito contractual algunos de ellos (cfr apartado II.1.1) y relacionó entre los negocios excluidos del TRLCAP las encomiendas de gestión (art. 3.1 I). En consecuencia, las relaciones con los sujetos con los que se formalizaron los convenios, dependiendo de las circunstancias concurrentes, podían tener tres posibles encajes a tenor de las previsiones de la Ley: convenios de colaboración intraadministrativos (art. 3.1.c TRLCAP), contratos sujetos al TRLCAP y encomiendas de gestión (art. 3.1 I) TRLCAP), a los que hay que añadir la encomienda de gestión del art. 15 LRJ-PAC.

Los convenios suscritos con el INIA, con el CSIC y con TurEspaña se consideraron por el MMA convenios de colaboración de los comprendidos en el art. 3.1.c) TRLCAP. Dicha calificación podría estar justificada si se atiende tanto a su objeto y cuantía como al tenor literal del precepto citado, que hace referencia no sólo a los convenios que se celebren entre organismos de Administraciones distintas sino genéricamente a los celebrados por “cualquiera de ellos entre sí”. No obstante, resulta, cuando menos, cuestionable considerar adecuada la vía del convenio para formalizar relaciones entre un Ministerio y los organismos adscritos al mismo pues la relación de estos con el Ministerio es de dependencia o instrumentalidad, lo que pugna con la nota de igualdad entre los sujetos intervinientes, propia de los convenios de colaboración.

Contrariamente a los tres anteriores, los convenios con CEDEX y con RTVE presentan problemas de calificación.

En el convenio celebrado con el CEDEX, su cláusula 11ª se limita a señalar que “el presente convenio tiene carácter administrativo”, sin mayor concreción. En relación con esta indeterminación, debe esclarecerse que la naturaleza de organismo autónomo del CEDEX obligaba, en todo caso, excluir la aplicación del art. 3.1.d) TRLCAP (convenios con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado). Pero, además, la utilización vía del

¹² Adscrito al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (art. 3.4 del Real Decreto 1554/2004, de 25 de junio), en la fecha de firma del convenio.

art. 3.1.c) del citado texto refundido (convenios entre entidades públicas) tampoco era posible, ya que el importe del negocio jurídico en cuestión ascendía a 6.000.000 euros, muy superior, por tanto, al límite contemplado en el art. 203.2.b) TRLCAP a partir del cual la relación debería haberse canalizado por la vía contractual.

Por último, el convenio suscrito con el Ente Público RTVE (MMA 89), para la producción y emisión de una serie documental sobre los ríos españoles, si se atiende al tenor de su cláusula undécima, se encontraría excluido de la legislación de contratos administrativos, según lo establecido en la letra l) del art. 3.1. TRLCAP, que regula las encomiendas de gestión. Sin embargo, el examen del expediente y la estructura del negocio jurídico lleva, en este caso, a considerar, aunque la cita legal es errónea, que la tramitación como convenio ha sido correcta, ya que no se trata de una encomienda de gestión o encargo de ejecución, pues, con independencia de lo que más adelante se señalará en relación con la posible naturaleza subvencional de la relación jurídica establecida, la pretensión de las partes, según el texto del convenio, es establecer un marco de colaboración para una producción “de utilidad común”, serie cuya propiedad será del Ente Público.

III.1.1. Elementos de los convenios

A) ELEMENTOS SUBJETIVOS

1. No se presenta en ninguno de los sujetos que suscriben los convenios problema alguno de capacidad, por lo que se procede a analizar su competencia, empezando por la orgánica. Pues bien, en tres convenios, no se plantea incidencia alguna sobre este aspecto (MMA 89, 90 y 95), mientras que en los dos restantes se han podido observar algunas circunstancias que se ponen de manifiesto, pese a su carácter formal.

Así, en el encabezamiento del convenio suscrito con el INIA (MMA 88), no se señala expresamente que el firmante actúa por delegación, cuando esta circunstancia debería ser reflejada de forma expresa en el documento de formalización, de conformidad con lo dispuesto en el art. 13.4 LRJ-PAC.

Por su parte, en el encabezamiento del convenio celebrado, en fecha 4 de diciembre de 2006, con el CSIC (MMA 91) se señala literalmente que el firmante actúa “en virtud de la Orden de Delegación de Atribuciones de 6 de febrero de 2001 (BOE de 14 de febrero de 2001)”, mención a todas luces extemporánea, por cuanto la citada Orden fue derogada por la Orden MAM/1236/2004, de 4 de mayo, la cual, a su vez, fue objeto de derogación por la Orden MAM/224/2005, de 28 de enero, que es la que debió ser referenciada, al ser la que se encontraba en vigor en la fecha de la firma del instrumento de formalización.

2. En cuanto a las incidencias relacionadas con la competencia material, destaca el convenio formalizado con el INIA, en fecha 14 de diciembre de 2005 (MMA 88), en cuya parte expositiva se mencionan las funciones que corresponden a la Dirección General para la Biodiversidad, según el Real Decreto 1415/2000, de 21 de julio, sobre la realización de estudios en materia de conservación de la naturaleza, cuando es lo cierto que esta norma fue derogada por el Real Decreto 1477/2004, de 18 de junio, vigente en el momento en que se firmó el instrumento convencional y que, en consecuencia, es la que debió ser citada. Por añadidura, la citada Dirección General fue creada por el Real Decreto 562/2004, de 19 de abril, por el que se aprobó la estructura básica de los departamentos ministeriales, asumiendo, a tenor de lo establecido en el art. 15.1 de esta disposición, las funciones de la anterior Dirección General de la Naturaleza, que quedaba suprimida, entre las cuales figuraba precisamente la realización de estudios en materia de conservación de la naturaleza, función que, sin embargo, no es citada *expressis verbis* en el art. 5 del Real Decreto 1477/2004, de 18 de junio.

Respecto de los demás convenios, en algunos casos, no se cita ninguna norma atributiva de competencias, limitándose la parte expositiva a señalar, con una llamativa falta de concreción, que “al MMA le corresponde llevar a cabo actuaciones que posibiliten la protección del medio ambiente, la cohesión social y el crecimiento económico, en definitiva, a llevar a cabo el principio de desarrollo sostenible” (MMA 89), o a indicar genéricamente que el citado Ministerio “tiene institucionalmente asignadas competencias en el apoyo técnico de las medidas contempladas en los planes de recuperación y conservación de las especies de fauna silvestre incluidas en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas” (MMA 91). En los dos supuestos restantes, se menciona el Real Decreto 1477/2004, de 18 de junio, y se reproducen literalmente en la parte expositiva, funciones encomendadas en el art. 9 del mismo a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental (MMA 90 y 95).

3. Desde la perspectiva de las entidades que suscriben los correspondientes convenios con el MMA, el celebrado con el INIA (MMA 88) invoca, como título habilitante para la suscripción, el art. 15 de la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica, en cuya virtud –se señala en forma literal– “pueden celebrar convenios de Colaboración los Organismos Públicos de Investigación”. Sin embargo, en dicho artículo se hace referencia a convenios con diversas entidades pero no con la AGE.

En otros casos, no se cita ninguna norma atributiva de la competencia material correspondiente o que fundamente específicamente la suscripción del respectivo convenio, limitándose la parte expositiva a realizar algunas consideraciones de orden general (MMA 89, 90, 91 y 95).

B) ELEMENTOS OBJETIVOS

1. Tres de los convenios celebrados (INIA, CEDEX y CSIC) tienen como objeto la realización de estudios técnicos o trabajos de investigación en materias de la competencia del MMA.

En el celebrado con el INIA (MMA 88), cuyo objeto consiste en realizar la tipificación ecológico silvícola de la encina en su área de distribución meseteña, en un anexo técnico se detallan los trabajos y los documentos a entregar por dicho organismo así como el presupuesto con la valoración de las aportaciones de la Dirección General para la Biodiversidad y del INIA. Dentro de las aportaciones de la Dirección General se comprenden los gastos de funcionamiento y las dietas y locomoción, desglosados en diferentes conceptos: trabajos de campo en parcelas, material fungible de laboratorio y resto de material fungible. Se calcula el importe de los conceptos partiendo de un coste unitario por parcela, en el primer caso, y por muestra analizada, en el segundo, mientras que la cantidad correspondiente al tercer concepto está calculada a tanto alzado. Los gastos de dietas y de locomoción están calculados según un coste medio por semanas, de cuya estimación no consta ninguna información, así como una cantidad en concepto de costes indirectos. El presupuesto incluye también la valoración de la aportación del INIA con desglose de gastos de personal, instalaciones y equipos.

En el celebrado con el CSIC (MMA 91), cuyo objeto consiste en la realización del proyecto denominado “Banco de germoplasma y tejidos de especies de fauna silvestre amenazada”, en el anexo técnico se contiene la descripción de los trabajos y el calendario de actuaciones. La aportación del MMA aparece desglosada, en el anexo 2 al convenio, en cuatro conceptos (personal, pequeño equipo, gastos de funcionamiento y costes indirectos), sin ulterior desglose, valorándose la aportación del CSIC mediante la cuantificación económica de la dedicación del personal investigador al proyecto (30.800 euros correspondientes a dos investigadores).

En el convenio formalizado con CEDEX, cuyo objeto es la realización de trabajos de asistencia técnica en temas de calidad y evaluación ambiental (MMA 90), el objeto y la definición de los trabajos se contiene en el propio clausulado, incluyéndose, como anexo al mismo, un total de diecisiete fichas, en las que, entre otros extremos, se efectúa una descripción de las actuaciones a realizar y del presupuesto total asignado a cada una de ellas, que no se soporta en una estimación del número de personas ni de las horas de dedicación que se estiman necesarias para el desarrollo de unos trabajos que consisten básicamente en servicios de apoyo.

2. En el convenio suscrito con el Ente Público RTVE (MMA 89), se establece un marco de colaboración comprometiéndose éste a la emisión y producción de una serie de carácter documental de ocho capítulos de treinta minutos de duración cada uno, sobre nueve ríos de España. Posteriormente, mediante una adenda al convenio, de fecha 19 de

octubre, se amplió la serie en cinco capítulos, pasando de ocho a trece. El examen de los respectivos expedientes pone de manifiesto la inexistencia de una definición precisa del contenido de los documentales y de los criterios con arreglo a los cuales se fija la aportación del MMA. Tampoco consta el costo adicional estimado a cargo del Ente Público, si lo había, o el valor de lo que aporta. En cuanto a la titularidad de los resultados, los derechos de explotación de la serie se atribuyen en exclusiva a dicho Ente, si bien se había de mencionar la participación del MMA entre los títulos de crédito de la serie audiovisual y se le entregaban diez copias en DVD de cada capítulo para su utilización científica o docente, excluyéndose el uso comercial. A partir del examen de estas condiciones y de la documentación que integra el expediente se puede apreciar una desproporción considerable entre lo que aporta el MMA y lo que recibe, en beneficio del Ente Público RTVE, que situaría el expediente en el terreno de las subvenciones o ayudas públicas, lo que determinaría que fuera otra la legislación aplicable, como se razona más adelante (cfr. apartado III.1.2 siguiente y, en su relación, apartado III.2.3).

3. Por último, en el convenio suscrito con TurEspaña (MMA 95), cuyo objeto es preparar conjuntamente los espacios y medios materiales necesarios para realizar la Primera Conferencia Nacional sobre Prevención de Residuos, se describen dichos espacios y los servicios a prestar por el Palacio de Congresos de Madrid y la aportación económica de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, con arreglo a un presupuesto detallado (anexo I) por dichos espacios y servicios, así como por los medios audiovisuales (anexo II), cuyos importes se corresponden a la aplicación de los precios públicos previamente aprobados. Dichos anexos fueron modificados para ajustar los conceptos de gasto a las necesidades que surgieron como consecuencia del incremento en el número de asistentes.

C) ELEMENTOS FORMALES

1. Al no serles de aplicación a estos convenios las reglas del art. 6.2 LRJ-PAC, dirigidas a convenios con CCAA, su contenido mínimo será el que determina el art. 88 de la misma ley, el cual, siendo aplicable tanto a los convenios suscritos con entidades públicas, como con entidades privadas, lo es, en consecuencia, también a los convenios intraadministrativos.

En consonancia con dicho contenido mínimo, los instrumentos de formalización analizados incluyen la identificación de los intervinientes, siendo de reseñar, no obstante, los defectos formales observados en dos convenios (MMA 88 y 91), de los que se ha dejado constancia en el apartado A (elementos subjetivos). Asimismo, incluyen una cláusula con la determinación del plazo de vigencia. Por el contrario, salvo alguna excepción, no figuran en los instrumentos referencias expresas a los ámbitos personales, funcionales y territoriales, si bien estas circunstancias pueden ser inferidas, en su caso, del contenido de cada uno de los convenios. La indicada excepción se refiere al convenio

suscrito con el CSIC (MMA 91), en cuyo anexo 1 se incluye una referencia expresa al ámbito territorial.

2. En el examen del clausulado se han puesto de manifiesto también algunas anomalías.

En todos los convenios fiscalizados se incluye una cláusula, a cuyo tenor, en defecto de acuerdo adoptado por la comisión de seguimiento, si la hubiere, las controversias que pudieran surgir en la interpretación y ejecución del respectivo convenio serán conocidas y resueltas por el orden contencioso-administrativo de la jurisdicción. Sin embargo, el art. 20.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LRJCA), prohíbe a las entidades de derecho público que sean dependientes o que estén vinculadas al Estado, a las CCAA o a las entidades locales, interponer recurso contencioso-administrativo respecto de la actividad de la Administración de la que dependan, exceptuando de esta prohibición a aquellas entidades de derecho público a las que, por ley, se haya dotado de un estatuto específico de autonomía respecto de la Administración matriz. Esta prohibición es, por tanto, aplicable a los organismos autónomos de la AGE, no solamente respecto del órgano al que están adscritos, sino del conjunto de aquélla, por cuanto la dependencia o vinculación se produce en relación con dicho conjunto¹³. La razón de esta interdicción radica en la insólita situación que se produciría si se admitiera esta suerte de autodemanda¹⁴.

En consonancia con lo expuesto, puede concluirse que no resulta procedente la inclusión, en los convenios suscritos entre el MMA y los organismos autónomos adscritos a algún órgano de la AGE (MMA 88, 90, 91 y 95), de una cláusula de sometimiento de las controversias que puedan surgir en la interpretación y en la ejecución de los convenios al orden contencioso-administrativo de la jurisdicción.

Por el contrario, el Ente Público RTVE debe entenderse comprendido en la excepción contemplada en el mencionado art. 20.c) LRJCA, ya que así se desprende de su inclusión en la relación de entidades contempladas en la disposición adicional 10ª LOFAGE, las cuales se rigen por su legislación específica y tan solo supletoriamente por esta ley. Por consiguiente, la cláusula de sometimiento a la jurisdicción contencioso-

¹³ En aplicación del art. 20.C) LRJCA, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (STSJ 102/2003, de 29 de enero) no admitió el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Canal de Isabel II contra la resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional (TEAR) de Madrid, de 8-3-1998, argumentando que la entidad recurrente pertenecía, como empresa pública, a la Administración institucional de la Comunidad de Madrid. Bajo la vigencia de la anterior LRJCA, la STS de 30-10-1982 no admitió el recurso interpuesto por el Servicio Militar de Construcciones contra la resolución de la Presidencia del Gobierno de 30-12-1980, señalando al respecto que “este Alto Tribunal ha negado a Organismos Autónomos del Estado legitimación para impugnar jurisdiccionalmente las decisiones de la Administración del Estado” y citando a este respecto la STS de 29-9-1960 y otras concordantes.

¹⁴ En los términos de la STS de 30-12-1982, “ello entraña que ésta (la AGE) se demanda a sí misma”.

administrativa que se recoge en el convenio celebrado en el referido ente público (MMA 89) debe estimarse ajustada al ordenamiento jurídico.

Sin embargo, esta cláusula presenta un problema de distinta índole, al excluir del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa lo pactado en la cláusula décima del instrumento en cuestión, relativa a las causas de finalización. En relación con esta exclusión, debe indicarse que si, desde un punto de vista objetivo, resulta cuando menos dudoso que se esté ante una materia disponible por los firmantes, si se atiende a la aplicación analógica del art. 8.3 LRJ-PAC, en relación con el art. 1 LRJCA, un análisis desde la perspectiva subjetiva permite llegar a la conclusión de que tal exclusión es improcedente. En tal sentido, debe recordarse que, al no gozar la AGE de potestades exorbitantes en su actividad convencional, y quedar reservada a la jurisdicción contencioso-administrativa, en defecto de acuerdo de los firmantes, la composición de la ejecución de lo convenido, el órgano de la AGE suscriptor del convenio no es libre para pactar la sustracción de una parte de aquél del conocimiento del referido orden jurisdiccional, desde el momento en que tal conocimiento, a falta de las citadas potestades exorbitantes, es el único medio para tutelar el interés general, al que, por imperativo constitucional (art. 103.1 de la Constitución Española (CE)) y legal (art. 3.1 LRJ-PAC) viene obligada a servir. Es cierto que, en el caso que se examina, también el ente público con el que se suscribe el convenio está vinculado, en la esfera pública de su actividad, al interés general, pero no es menos cierto que los entes institucionales se rigen por el principio de especialidad o instrumentalidad, con lo que el círculo de dicho interés, cuya tutela tiene encomendada, es ciertamente limitado, frente al más amplio que corresponde a una Administración territorial, que se rige por el principio de generalidad. De ello se desprende que, en este caso, el órgano de la AGE que suscribe un convenio con alguno de los organismos públicos contemplados en la disposición adicional 10ª LOFAGE tampoco puede pactar la exclusión de una parte del convenio de la tutela judicial, porque se lo impediría la defensa, en caso de conflicto, del interés público en su conjunto.

Merece una atención especial la cláusula quinta, apartado 2, del convenio celebrado con TurEspaña (MMA 95), conforme a la cual este organismo autónomo se reserva la facultad de modificar las condiciones pactadas cuando razones de fuerza mayor o de interés público así lo aconsejen. Esta cláusula, cuya naturaleza exorbitante es manifiesta, se corresponde con lo establecido en el art. 101 TRLCAP respecto de las modificaciones de los contratos administrativos y si su inclusión resulta difícilmente compatible con la situación de igualdad entre los intervinientes, que caracteriza a los convenios de colaboración entre Administraciones, frente a lo que sucede en los contratos administrativos (STS de 16-3-1987, ya citada), aun lo es más si se tiene en cuenta que, en este caso, el negocio jurídico se celebra entre un organismo autónomo y un órgano de la AGE, que no solamente tiene también atribuida la tutela del interés público, sino que, por añadidura, pertenece a la Administración de la que depende o a la que está vinculado el citado organismo. Fácilmente podrá comprenderse, en consecuencia, la improcedencia de

una cláusula por la que el ente instrumental se reserva el ejercicio de una potestad exorbitante, fundamentada en la tutela del interés público, frente a la Administración matriz.

III.1.2. Tramitación del expediente

1. Las comprobaciones realizadas respecto de la tramitación de los expedientes revelan que, como regla general, se han cumplido los distintos actos de trámite, como son la emisión del certificado de existencia de crédito, el informe del servicio jurídico, la autorización del Consejo de Ministros, en los casos en que es preceptiva, la fiscalización previa y la aprobación del gasto. No obstante, se han apreciado algunas deficiencias que se exponen a continuación.

2. En primer lugar, respecto del acuerdo de inicio del expediente, trámite que viene exigido por el art. 69 LRJ-PAC cuando dicho inicio se produce de oficio, debe señalarse que en dos casos (MMA 90 y 95) no consta que se haya adoptado tal acuerdo, mientras que en los tres restantes (MMA 88, 89 y 91) sí obran los documentos correspondientes. No obstante, se utilizan los modelos de contratación administrativa, los cuales no responden a las características del negocio convencional. Así, en uno de los expedientes, además de denominarse al documento como “acuerdo de iniciación de expediente de contratación”, se alude al “convenio de colaboración” como “procedimiento de adjudicación que se propone”, finalizando el documento con una referencia a “las necesidades de realizar el contrato arriba referenciado” y con el acuerdo de iniciar el “oportuno expediente de contratación” (MMA 88). En otro caso, aunque se habla tan solo de “acuerdo de iniciación de expediente”, sin más calificaciones, se reiteran los demás extremos que acaban de señalarse (MMA 91). En el tercer supuesto, se alude al “acuerdo de iniciación de expediente de contratación”, así como al convenio como procedimiento de adjudicación, y se acuerda “la iniciación del oportuno expediente de contratación, en los términos establecidos en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas”, pero, en cambio, se habla de “la necesidad de realizar el convenio que se detalla” (MMA 89).

3. En un expediente que se inicia de oficio y es generador de gasto, como es el caso de los cinco examinados, lo adecuado sería que se justificara por el órgano competente la necesidad a satisfacer, tal como respecto de los contratos se preveía en el art. 67 TRLCAP. No obstante, no figura en los respectivos expedientes ningún informe o memoria justificativa destinada a este fin, que a lo más queda implícito en el conjunto del expediente.

4. En ninguno de los expedientes consta que se haya promovido algún tipo de concurrencia ni se acredita la imposibilidad de hacerlo. Muy al contrario, precisamente parece ser propósito de los suscriptores evitar cualquier asomo de concurrencia, siendo ilustrativo acerca de ello un escrito, fechado el 4 de abril de 2005, que obra en el

expediente relativo al convenio celebrado con el CEDEX (MMA 90), en el que, a resultas de la modificación introducida en el TRLCAP por el Real Decreto Ley 5/2005, de 11 de marzo, se consulta a la Abogacía del Estado sobre las posibles vías a seguir si no pudiera suscribirse el convenio proyectado, haciéndose literalmente alusión a “cualquier otro procedimiento que hiciera posible la colaboración entre las dos entidades para la realización de un objetivo de interés común sin tener que recurrir a la licitación pública”.

5. El art. 88.2 LRJ-PAC establece que los convenios se publicarán o no según su naturaleza y sus destinatarios. Ciertamente el precepto legal es ambiguo y no cabe deducir con certeza, a partir de su lectura, si el mandato alcanza a convenios como los aquí contemplados. No obstante, unida esta previsión legal a la necesidad de observar los principios que rigen en la contratación pública, entre ellos el de publicidad, hubiera sido lo lógico la publicación. Sin embargo, no consta que ninguno de los convenios fiscalizados haya sido publicado en el BOE ni en ningún otro.

6. La imputación presupuestaria de los gastos derivados de los convenios con el INIA, el CSIC y TurEspaña (MMA 89, 91 y 95), se considera correcta.; por el contrario, no lo es la imputación que se hace al capítulo VI (inversiones reales) del gasto generado por el convenio con CEDEX (MMA 90), ya que las actuaciones a realizar por éste consisten, mayoritariamente, en trabajos de apoyo al MMA en el desarrollo de sus competencias, sin que se cumplan las condiciones para la consideración de su coste como una inversión, por lo que su imputación debería haberse hecho a créditos del capítulo 2.

Tampoco resultaría adecuada la imputación presupuestaria en el caso del convenio suscrito con el Ente Público RTVE (MMA 89), si se hubiera de concluir que la aportación tiene naturaleza subvencional, tal y como se explica en la letra b del apartado II.1.1 (elementos objetivos), en cuyo caso su imputación debería haberse hecho a créditos de los capítulos 4 o 7 en lugar de a los del capítulo 6, de inversiones reales.

7. No existe ninguna norma que prevea la existencia de un registro de convenios propio del MMA, ni que disponga la inscripción registral de los convenios suscritos con entidades públicas dependientes o vinculadas a la AGE. No obstante, dado que de hecho existe un instrumento registral en el MMA, se han realizado las comprobaciones correspondientes, de las que resulta que tres de los cinco convenios suscritos con las entidades dependientes o vinculadas a la AGE se encuentran inscritos (MMA 89, 90 y 95). Los otros dos (MMA 88 y 91) no figuran inscritos, desconociéndose el criterio que haya podido seguirse para realizar la inscripción en unos casos y omitirla en otros.

III.1.3. Ejecución del convenio

1. El objeto de esta parte de la fiscalización ha sido comprobar el seguimiento que se hace de la ejecución de los compromisos asumidos y examinar la justificación que obra en los expedientes. Cuando el objeto del convenio se ha materializado en documentos, datos o hechos susceptibles de comprobación material se ha verificado igualmente su existencia.

2. En tres de los convenios examinados (MMA 88, 89 y 90) se contempla, de forma expresa, la creación de mecanismos de vigilancia y control bajo la forma de órganos de composición mixta, consistiendo sus funciones en el seguimiento de la ejecución del convenio y en la resolución de las dudas o conflictos que se pudieran presentar en el desarrollo de las actividades previstas, así como la participación, más o menos activa, en la planificación de las mismas. Conviene señalar, en este sentido, que la única referencia legal a estos órganos se encuentra en el art. 6.3 LRJ-PAC, de aplicación a los convenios con CCAA. Por tanto, su creación en los convenios intraadministrativos no es obligatoria, aunque pueden desempeñar una función positiva en orden a la correcta interpretación y ejecución de lo convenido.

En cuanto al funcionamiento operativo de estas comisiones, puede indicarse que en ninguno de los tres convenios se establece cuándo o con qué periodicidad deben efectuar sus reuniones, lo que les resta eficacia, máxime teniendo en cuenta que parte de sus funciones están ligadas a la planificación de las actuaciones a realizar.

Por otra parte, la valoración de las actuaciones realizadas debe efectuarse a partir del contenido de las actas de las reuniones celebradas que figuran en cada uno de los expedientes.

La “comisión de seguimiento” del convenio celebrado con el INIA, para la realización de trabajos de investigación sobre la tipificación silvícola de la encina (MMA 88), se reunió en dos ocasiones durante su vigencia. Según las actas la ejecución del convenio se ajustaba a lo establecido en el mismo y en su anexo técnico, sin que consten conflictos o discrepancias al respecto. Ahora bien, si se considera que uno de los cometidos esenciales de estos órganos es informar a los sujetos que suscriben el convenio sobre la ejecución de lo convenido, se echa de menos una información más precisa sobre la situación real de la ejecución de las distintas actividades. Asimismo, sería deseable que se incorporara la documentación aportada a cada una de las reuniones por los responsables directos de la ejecución del convenio. Tampoco se pronuncia la comisión sobre la ejecución final del convenio, aunque la segunda reunión se celebró a escasas fechas de la finalización de la vigencia del mismo.

La “comisión de seguimiento y control de los trabajos” del convenio con el Ente Público RTVE, para la emisión y difusión de una serie documental sobre los ríos españoles

(MMA 89), se pronuncia de forma expresa sobre la correcta ejecución del mismo, si bien en este caso sólo se ha aportado el acta correspondiente a la entrega de la copia de los documentales al MMA, sin que conste si la citada comisión se reunió más veces a lo largo de los más de dos años de vigencia del convenio.

Por último, en el caso del convenio con el CEDEX para la realización de trabajos de asistencia en asuntos de calidad y evaluación ambiental (MMA 90), a la “comisión bilateral de seguimiento”, además de las genéricas de interpretación y seguimiento, se le atribuían competencias específicas de planificación y, más concretamente, la de fijar los distintos planes anuales, seleccionando las actividades entre las previstas en la cláusula segunda del convenio e, incluso, se le otorgaba la potestad de modificar esta relación de actuaciones para adaptarlas a nuevas necesidades de actuación que pudieran producirse y la de definir los informes a presentar por el CEDEX. Pues bien, del contenido de las actas que figuran en el expediente se concluye que en ningún caso se ha procedido a la aprobación de los citados planes anuales, limitándose la actuación a la validación de los trabajos realizados y a proponer el pago de las distintas anualidades. Tampoco consta que se adoptara ningún acuerdo o se deliberara sobre los informes que debe presentar el CEDEX en relación con el cumplimiento de las distintas actividades previstas.

3. En cuatro de los expedientes fiscalizados (MMA 88, 89, 91 y 95), se acredita documentalmente la ejecución de las actuaciones previstas, mediante certificaciones de conformidad, firmadas por los respectivos directores-coordinadores, aun cuando no existe constancia de un acto formal de entrega salvo en el caso del convenio suscrito con RTVE (MMA 89).

Un caso singular lo representa el convenio suscrito con el CEDEX (MMA 90), el cual establece un marco general de colaboración, que se había de materializar anualmente en la aprobación de un plan específico, circunstancia que, tal y como se ha señalado en el número 2 de este apartado, no se ha producido desde la firma del convenio, omisión que no puede salvarse con las fichas unidas al convenio, a las que se hace referencia en las alegaciones, por su falta de concreción. Esta circunstancia es especialmente importante, ya que su omisión impide la comprobación de la ejecución de los trabajos, e incluso su concreta determinación, lo que reviste especial gravedad si se considera que la mayoría de las actuaciones a ejecutar consisten en trabajos de asistencia que no se materializan en un resultado concreto, diluyéndose el mismo dentro de la actividad general del MMA. Este hecho queda corroborado por la discrepancia existente entre lo señalado en las actas de la comisión bilateral, en las que se certifica la ejecución de trabajos en las 17 actividades previstas, y la documentación aportada por el MMA, en la que constan, únicamente, informes relativos a la ejecución de nueve de ellas, sin que se haya aportado ninguna documentación de las ocho restantes. Sin perjuicio de lo anterior, del análisis de las actas de la comisión bilateral de seguimiento puede concluirse que la ejecución de, al menos, una actividad se realizó fuera del plazo previsto en el anexo al convenio, y que otras cinco se ejecutaron en menor plazo del inicialmente previsto, en un caso un año antes.

4. Por último, cabe realizar algunas consideraciones respecto del pago de las aportaciones del MMA, de su justificación y de su contabilización.

En tres convenios (MMA 88, 89 y 91), el régimen de pagos no se acomoda al ritmo de ejecución de las actividades previstas, estableciéndose la realización de pagos anticipados, pese a que la aportación de la AGE, o más bien el precio a satisfacer, no debería materializarse sin que la otra parte hubiera entregado el bien o servicio que se comprometió a entregar o a prestar, de conformidad con lo establecido al respecto en los artículos 21 y 73.4 LGP y en la regla 23 de la Instrucción de Operatoria Contable (IOC).

En el caso del convenio celebrado con el INIA (MMA 88), se han presentado las cuentas justificativas correspondientes a los tres primeros pagos, los dos correspondientes al año 2006 y el primero de los previstos para 2007, a las que se incorporan las correspondientes facturas emitidas por el citado organismo y los certificados de conformidad expedidos por la dirección de los trabajos, sin que se haya acreditado la realización del cuarto y último pago, por importe de 20.000 euros, a pesar de que en el expediente consta el estudio definitivo presentado por el INIA.

En las cuentas justificativas analizadas constan las facturas emitidas por las entidades con las que se han suscrito los convenios, junto con los certificados de conformidad expedidos por los directores-coordinadores de los mismos, así como la conformidad, en su caso, de los comités bilaterales de seguimiento a los trabajos realizados. Como única excepción cabría señalar el caso del convenio suscrito con el CEDEX (MMA 90) cuyo problema radica en la valoración de los trabajos certificados, ya que en el anexo del convenio figuran exclusivamente los precios totales de cada uno de los trabajos a realizar, sin que se establezca ningún sistema desagregado de precios que permita la valoración de ejecuciones parciales de los mismos. En este sentido, llama la atención la simetría que presentan los importes de las certificaciones expedidas cada año referentes a las distintas actuaciones desarrolladas en el mismo, pese a no ser idénticas, lo que podría dar a entender que subyace un acuerdo no escrito sobre los pagos a realizar en cada periodo, con independencia de la ejecución real de los trabajos. Como confirmación de esta apreciación, puede señalarse que el importe pendiente de certificar en el último año de vigencia del convenio coincide exactamente con lo certificado durante el primer año (1.405.000 euros), si bien el periodo de ejecución real en éste se limitó a seis meses, al haberse formalizado el instrumento convencional en el mes de junio.

III.2. CONVENIOS CON CCAA

El número total de convenios celebrados por el MMA con CCAA durante el período al que se ha extendido esta fiscalización (años 2005 y 2006) es de 45 y su importe asciende a 480.600.236,23 euros.

En el análisis han quedado comprendidos no sólo los formalizados con la Administración centralizada de las respectivas Comunidades autónomas sino con cualesquiera organismos integrantes de su Administración institucional. Y ello ha sido así porque, aunque el apartado 1 del art. 6 LRJ-PAC hace referencia a los convenios celebrados con “los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas”, una interpretación sistemática, que tome en consideración el conjunto del art. 6 LRJ-PAC, lleva a la necesidad de entender el término “órganos” en sentido amplio, considerando, en consecuencia, comprendidos en tal expresión a los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración centralizada de cada Comunidad Autónoma. A esta interpretación conduce, en efecto, la referencia que realiza el precepto a las entidades vinculadas o dependientes de la AGE, de modo que la interpretación restrictiva antes señalada llevaría a una injustificable asimetría, ya que el precepto se aplicaría a los convenios celebrados entre las entidades dependientes o vinculadas a la AGE y los órganos de la Administración centralizada de las CCAA, pero no a los formalizados entre las entidades que forman parte de la Administración Institucional de las CCAA y un órgano de la AGE.

Del total de los convenios celebrados han sido objeto de fiscalización 29, ascendiendo la cantidad que la AGE se compromete a aportar a 438.828.907,39 euros. De esta cantidad 319.400.000 euros, es decir, el 72,78 %, corresponden a uno de los celebrados con la Junta de Andalucía. Le siguen en importancia cuantitativa los celebrados con la Generalidad de Cataluña por un importe de 27.000.000 euros y con la Comunidad Autónoma de Aragón por 20.000.000 euros. Ninguno de los restantes alcanza los 20.000.000 de euros. El detalle de estos convenios se contiene en el anexo 3.

Para valorar la importancia que ha adquirido la actividad convencional como forma de relación entre la AGE y las CCAA, cabe señalar que, de acuerdo con los datos del “Informe sobre los Convenios de colaboración Estado-Comunidades Autónomas suscritos durante 2006” de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, el número de convenios ha pasado de 522 en 2004 a 696 en 2005 y a 921 en 2006 y el aumento de la financiación estatal por esta vía, ha sido “espectacular”, ascendiendo a 2.190,9 y 7.523,8 millones de euros en los ejercicios a los que se refiere el informe, frente a los 1.650,5 en 2004.

De los convenios fiscalizados, 24 aparecen suscritos entre el MMA y una Comunidad Autónoma; en cuatro, junto a la AGE y a una Comunidad Autónoma, ha participado una entidad sujeta al derecho privado (MMA 36, 41, 46 y 50), siendo uno ellos cuatripartito, al haber sido firmado asimismo por una entidad local (MMA 46); y un quinto ha sido suscrito por el MMA, una Comunidad Autónoma y una entidad local (MMA 65).

En 17 convenios, entre ellos los tres anteriormente destacados por su cuantía, la financiación ha corrido íntegramente a cargo del MMA, mientras que en los 12 restantes ha sido compartida. Además, como se detallará más adelante, en algunos casos, además de

las aportaciones financieras indicadas, se prevén actuaciones de diversa índole, tanto de uno como de otro sujeto, que no siempre se cuantifican.

El empleo del convenio de colaboración para formalizar las relaciones entre el Estado y las CCAA en materias en que ambos ostentan competencias concurrentes tiene amparo legal en el art. 6 LRJ-PAC, entre otras disposiciones, sin perjuicio de las limitaciones que derivan de la legislación contractual vigente en dicho período. Con relación a las exigencias de dicha legislación ha de señalarse que todos los convenios examinados fueron formalizados con posterioridad a la entrada en vigor de la modificación del art. 3.1 TRLCAP, operada por el Real Decreto Ley 5/2005, de 11 de marzo. Esta disposición, como se indicó en el análisis del marco jurídico (apartado II.1.1), afectó a los convenios de colaboración entre Administraciones Públicas (art. 3.1 c)) derivando al ámbito contractual algunos de ellos, de tal manera que las relaciones con los sujetos con los que se formalizaron, dependiendo de la naturaleza de la relación y de su importe, podían tener dos posibles encajes: convenios de colaboración interadministrativos o contratos sujetos al TRLCAP. Pues bien, a todos los negocios jurídicos examinados, bien por no revestir naturaleza contractual, bien por no rebasar las cuantías establecidas en los arts. 135.1, 177.2 o 203.2 TRLCAP, se les calificó correctamente como convenios de colaboración y se tramitaron como tales, si bien no siempre se invoca el precepto legal aplicable (cfr. apartado III.2.1.C, número 5, in fine).

III.2.1. Elementos de los convenios

A) ELEMENTOS SUBJETIVOS

1. Los aspectos a analizar bajo este epígrafe son los relativos a la competencia tanto orgánica como material para la suscripción de los convenios.

Desde la perspectiva orgánica, todos los convenios, con una excepción, fueron suscritos por la titular del MMA, acomodándose así a lo dispuesto en la disposición adicional decimotercera LRJ-PAC. La excepción reseñada atañe al convenio celebrado con el Instituto Valenciano de Investigaciones Agrarias (IVIA) (MMA 26), el cual fue formalizado por el titular de la Dirección General para la Biodiversidad. A este respecto, debe indicarse que el apartado segundo de la Orden MMA/224/2005, de 28 de enero, al delegar las competencias en materia de suscripción de convenios, establece la salvedad de los que se formalicen con las CCAA, los cuales quedan exceptuados, consecuentemente, de la delegación efectuada, de modo que su suscripción quedará reservada a la Ministra. Y como quiera que, según se indicó más atrás, entre los convenios celebrados con las CCAA deben entenderse comprendidos los suscritos con las entidades que integran la Administración Institucional de cada una de ellas, al tener el IVIA naturaleza de organismo autónomo adscrito a la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Generalidad Valenciana, debió ser suscrito por la titular del MMA.

2. Desde la perspectiva de los suscriptores por parte de las CCAA, hay que hacer referencia a las anomalías que presenta el celebrado con la Consejería de Medio Ambiente del Gobierno de las Islas Baleares, para la ejecución de determinadas obras hidráulicas (MMA 47). En efecto, según la cláusula sexta, los compromisos derivados de este instrumento convencional no son, en realidad, asumidos directamente por dicha Consejería sino por la Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental (ABAQUA), la cual, pese a estar adscrita a la citada Consejería, es, conforme al art. 1 del Decreto 115/2005, de 11 de noviembre, una entidad pública con personalidad jurídica propia que actúa en régimen de derecho privado. Las confusiones entre la Consejería de la que depende y el organismo trascienden al contenido del convenio, tal vez inducidas por el hecho de que el titular de la citada Consejería es también Presidente de la ABAQUA. Así, los compromisos son asumidos por “la Consejería de Medio Ambiente, a través de la ABAQUA”¹⁵, pese a que, en realidad, la ejecución de las actuaciones es asumida por ABAQUA. En este mismo orden de cosas, la encomienda de gestión que se prevé en la cláusula tercera a favor del “Gobierno de las Islas Baleares” debe entenderse efectuada a favor de ABAQUA, que es la que, de hecho, actúa como encomendataria.

Tampoco parece adecuado que en el convenio suscrito con la Generalidad de Cataluña, para el apoyo técnico y financiero de las actuaciones realizadas durante el período 2005-2006 por el Centro para la Empresa y el Medio Ambiente S.A. (CEMA) (MMA 36), así como en sus dos adendas (MMA 50), aparezca como firmante, junto al MMA y a la indicada empresa pública, la Consejería de Medio Ambiente de la Generalidad, cuando los compromisos derivados de la relación subvencional que se regula en el convenio son asumidos por el CEMA y, con posterioridad, al ser liquidada y disuelta esta empresa pública, por la Agencia de Residuos de Cataluña (ARC). Pese a la adscripción del CEMA y de la ARC a la Consejería de Medio Ambiente de la Generalidad de Cataluña, ambas son entidades con personalidad jurídica propia¹⁶, de modo que la intervención de la referida Consejería en el negocio jurídico en cuestión no aporta nada relevante al mismo, por cuanto, más allá de la participación en el comité de seguimiento, no asume compromiso

¹⁵ Una fórmula similar es utilizada en el convenio celebrado con la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, para el desarrollo de actuaciones declaradas de interés general de la Nación en el ámbito de las cuencas hidrográficas intracomunitarias de Andalucía (MMA 93), si bien en este caso la encomienda de gestión que se contempla en el convenio se realiza directamente a la Agencia Andaluza del Agua.

¹⁶ El CEMA, según se expresa en las partes expositivas de convenio y adendas, tiene su origen en la empresa pública, con personalidad jurídica propia, denominada “Centro de Iniciativas para la Producción Limpia S.A.”, cuya constitución fue acordada por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña, en virtud de lo previsto en los arts. 35 y siguientes de la Ley de Cataluña 41/1985, de 29 de marzo, del Estatuto de la Empresa Pública Catalana. La citada empresa cambió su denominación social por la de “Centro para la Empresa y el Medio Ambiente S.A. (CEMA)”, mediante acuerdo de la junta general extraordinaria y universal de accionistas de 22-2-2000, aprobado por el Gobierno de la Generalidad en sesión del 26-6-2000. A su vez, el CEMA fue liquidado y disuelto por Acuerdo del Gobierno de la Generalidad de 19-9-2006, cesando en sus actividades el 29-9-2006, en cuyo momento la ARC le sucedió en las obligaciones derivadas del convenio y de sus adendas. La ARC es una entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, que ajusta su actividad al derecho privado, todo ello de conformidad con el art. 52 de la Ley de Cataluña 6/1993, de 15 de julio, en la redacción dada por el art. 24 de la Ley de Cataluña 15/2003, de 13 de junio.

alguno. Además, como quiera que en el momento de la suscripción CEMA era una compañía mercantil la vía para canalizar la relación convencional hubiera debido ser la prevista en la letra d) del indicado art. 3.1 TRLCAP. La explicación a la intervención de la Consejería podría venir derivada de la literalidad del concepto presupuestario al que se imputa la subvención (“convenio con la Comunidad Autónoma de Cataluña, para el Centro de la Empresa y el Medio Ambiente”), pero, en tal caso, teniendo en cuenta que, según la cláusula cuarta del convenio y de su primera adenda, las cantidades correspondientes son libradas de forma directa al CEMA, se aprecia una falta de concordancia entre concepto presupuestario, suscriptores del convenio y beneficiario de la subvención, si bien dicha discordancia es de índole formal, pues el destinatario final era en todo caso CEMA.

Debe añadirse que la segunda de las adendas, suscrita con motivo de haber sido disuelto y liquidado el CEMA y ser asumidas sus funciones por la ARC, aparece firmada por el Consejero de Medio Ambiente y Vivienda, el cual también suscribe el documento en su condición de Presidente del Consejo de Dirección de la ARC¹⁷, lo que en nada contribuye a la claridad del negocio jurídico.

3. En cuanto a la competencia material, hay que señalar que es una cuestión especialmente compleja, habida cuenta de la variedad de títulos competenciales, de la superposición de títulos horizontales con otros sectoriales y, como consecuencia de ello, de la no siempre fácil delimitación de las competencias del Estado con respecto a las que ostentan las CCAA.

A juicio de este Tribunal, en aquellos casos en los que la delimitación presenta dificultades, resulta sumamente beneficioso para la gestión pública que los extremos dudosos se aclaren en los convenios, previo acuerdo de la conferencia sectorial en los de suscripción generalizada, en que todas o varias CCAA dispongan de similares competencias, a fin de evitar conflictos y tratos desiguales. En la práctica, en los convenios examinados se ha desembocado en soluciones diversas para un mismo tipo de convenio, incluso los que se apoyan en unos mismos títulos competenciales.

En general, no puede decirse que en los convenios analizados la actuación de la AGE haya estado carente de competencias. No obstante el título invocado no siempre es el adecuado e incluso en algún caso se puede cuestionar su alcance. En este sentido las principales incidencias que se han apreciado son las que se indican a continuación.

¹⁷ En el encabezamiento de la segunda adenda se cita el art. 10.2 del Decreto 245/1993, de 14 de septiembre, de aprobación de los estatutos de la Junta de Residuos, para fundamentar la intervención del firmante por parte de la Comunidad Autónoma. Dicho precepto confiere la representación legal de la Junta a su presidente. Sobre ello, debe tenerse en cuenta que la Junta de Residuos pasó a denominarse Agencia de Residuos de Cataluña, como consecuencia de lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley de Cataluña 15/2003, de 13 de junio, la cual añadía que las disposiciones de la norma vigentes relativas a dicha Junta deberían entenderse referidas a la nueva denominación.

En los convenios que tienen por objeto actuaciones a cargo de la Dirección General para la Biodiversidad en materia de restauración hidrológico-forestal (MMA 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 42 y 43), consistentes fundamentalmente en repoblaciones forestales, se invoca como título competencial el Plan Forestal Español¹⁸, que es un instrumento de planificación, a cuya aprobación se refiere el art. 7.2 a) de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Al situarse el convenio en el plano de la ejecución, y no en el de la planificación, debería invocarse más bien el art. 7.2.h de dicha ley, que atribuye a la AGE, en colaboración con las CCAA, y sin perjuicio de las competencias de éstas, las actuaciones de restauración hidrológico-forestal.

Confirman la insuficiencia del título invocado, los suscritos con las CCAA de Cataluña y de Andalucía (MMA 42 y 43), en cuyos proyectos respectivos se citaba únicamente el citado Plan Forestal Español, indicándose, por parte de la Comisión Delegada de Política Autonómica, en los actos de autorización de ambos instrumentos convencionales, la necesidad de que se especificara en ellos la competencia ostentada por cada Administración, con indicación de los títulos competenciales que fundamentaran la actuación en régimen de colaboración. Así se hizo, en efecto, en el texto definitivo, pero en lugar de mencionarse el antes referido art. 7.2.h de la Ley de Montes, se citó el art. 41, cuyo apartado tercero encomendaba al MMA, en colaboración con las CCAA, la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Actuaciones Prioritarias de Restauración Hidrológico Forestal, además de aludir a la coordinación entre el MMA y las CCAA para la aplicación y seguimiento del Plan¹⁹. En suma, se invoca, una vez más, un instrumento de planificación o programación, título insuficiente para amparar un convenio cuyo contenido se circunscribía a la ejecución de actuaciones y proyectos concretos.

De otra parte, la salvedad que en el artículo 7.2.h de la Ley de Montes se hace de las competencias autonómicas debería haber llevado a extraer las oportunas consecuencias, de orden administrativo y presupuestario, que se analizan más adelante, del hecho de que las competencias de ejecución están plenamente transferidas a todas las Comunidades, como los propios convenios reconocen en su parte expositiva.

En materia de recuperación de suelos contaminados han sido fiscalizados cuatro convenios, mediante los que se han canalizado subvenciones del MMA a favor de tres Comunidades Autónomas. De ellos dos son adenda a los respectivos convenios marco, de 28 de diciembre de 2000 y de 3 de agosto de 2001, suscritos con las Comunidades de Aragón y La Rioja, respectivamente, sobre actuaciones derivadas del Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados 1995-2005 (MMA 37 y 38). Las referidas adendas

¹⁸ El art. 7.2.a de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, atribuye a la AGE, en colaboración con las CCAA y sin perjuicio de sus competencias en este ámbito, la función relativa a la definición de los objetivos generales de la política forestal española, añadiendo que, en particular, aprobará, entre otros documentos, el Plan Forestal Español.

¹⁹ Además de en estos dos convenios, la Ley de Montes es citada en el suscrito con la Comunidad Autónoma de Cantabria (MMA 27), si bien de forma genérica y tangencial.

vienen a actualizar determinados aspectos de los convenios marco, por los que el MMA y las dos CCAA firmantes se comprometían a cofinanciar al 50% las actuaciones antes referidas. Las repetidas adendas citaban los títulos competenciales de las CCAA suscriptoras en materia de protección del medio ambiente, que se recogían en los respectivos estatutos de autonomía. En cuanto a la AGE, se citaba tan solo el Real Decreto 1477/2004, de 18 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del MMA, cuyo art. 9.1 encomendaba a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, entre otras, la función relativa a la elaboración del Plan Nacional de Suelos Contaminados; pero sin aludir a los títulos competenciales del Estado. Se encuentran estos en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, aprobada en virtud de la competencia estatal sobre legislación básica en materia de protección del medio ambiente (art. 149.1.23ª CE), cuyos arts. 4 y 5 atribuyen a la AGE la elaboración de los diferentes planes nacionales de residuos, mediante la integración de los respectivos planes autonómicos. Estos planes nacionales serán aprobados por el Consejo de Ministros, previa deliberación de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, y podrán articularse con los autonómicos mediante convenios de colaboración suscritos, en su caso, entre la AGE y las CCAA. Los planes nacionales de suelos contaminados se encuadran en el marco genérico de los planes de residuos, pues, como recuerda el II Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados 2007-2015, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) ha establecido que los suelos contaminados tienen la consideración de residuos (STJCE de 7-9-2004, *asunto Paul Van de Walle y otros*, apartado 52). También podría encontrar amparo la suscripción de estos convenios en la competencia relativa a la coordinación de la sanidad (art. 149.1.16ª CE), por el riesgo para la salud que representan los suelos contaminados (art. 3, letra p de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, y art. 2, letra j del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero)²⁰.

Los otros dos convenios sobre actuaciones de recuperación de suelos contaminados se formalizaron en 2006 con Aragón y la Comunidad Valenciana, (MMA 51 y 52). La competencia *ratio materiae* para suscribir los convenios era la misma que en los dos anteriores, pero su suscripción no puede considerarse derivada del I Plan de Recuperación de Suelos Contaminados, que finalizó el 31 de diciembre de 2005, ni del II Plan, que comenzó en 2007.

Las respectivas partes expositivas de los convenios suscritos con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y con la Consejería de Territorio y Vivienda de la Generalidad Valenciana, sobre actuaciones de la Dirección General para la Biodiversidad en materia de actuaciones para la reducción de la mortalidad por electrocución en aves rapaces del Catálogo Nacional de Especies Amenazadas (MMA 39 y 40), así como la del celebrado con la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura y

²⁰ A este respecto, la disposición final primera del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por la que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados, señala que el mismo tiene no solo la consideración de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sino también de bases y coordinación general de la sanidad.

con Iberdrola Distribución Eléctrica SAU, para la modificación de líneas eléctricas en Extremadura (MMA 41), mencionan el art. 26.1 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, que atribuyó genéricamente a las Administraciones Públicas la adopción de las medidas necesarias para garantizar la conservación de las especies de la flora y de la fauna que viven en estado silvestre en el territorio español, así como el art. 8 del Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo, por el cual se regula el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, a cuyo tenor la AGE puede convenir con las CCAA la prestación de ayuda técnica y económica para la elaboración de los planes de actuación y para la ejecución de las medidas previstas en ellos. Ambas disposiciones fueron dictadas al amparo de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.23ª de la CE²¹.

Pues bien, las obligaciones asumidas por los suscriptores de los dos primeros convenios invierten los términos en que está redactado el art. 8 del Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo, ya que el MMA se compromete a realizar actuaciones de corrección de tendidos eléctricos para la protección de avifauna, que serán licitadas, adjudicadas y recepcionadas por la Dirección General para la Biodiversidad, mientras que las CCAA firmantes asumen la redacción de los proyectos y el otorgamiento del visto bueno a las obras. No es éste, en cambio, el caso del tercero de los convenios citados, ya que la redacción de los proyectos y la ejecución de las obras son asumidas por la entidad privada propietaria de las líneas eléctricas, limitándose la intervención de las Administraciones firmantes a la cofinanciación de las actuaciones.

La parte expositiva del convenio celebrado con la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, para la ejecución del proyecto de deslinde, amojonamiento y señalización de la Cañada Real Soriana Occidental en su trayecto por las provincias de Soria y de Ávila (MMA 44), cita, además del Estatuto de Autonomía de dicha Comunidad Autónoma, los arts. 3, 5 y 18 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, cuya aprobación se enmarca en la competencia estatal en materia de legislación básica sobre vías pecuarias, que se contempla en el art. 149.1.23ª de la CE. El art. 5 de esta ley atribuye a las CCAA, entre otras competencias, las relativas al deslinde, amojonamiento y cualesquiera otros actos relacionados con las vías pecuarias, que, según el art. 2 de la misma ley, son bienes de dominio público de las CCAA. Por su parte, el art. 3.2 prevé la cooperación de la AGE con las CCAA en el aseguramiento de la integridad y adecuada conservación del dominio público de las vías pecuarias, a cuyo efecto aquélla “podrá instrumentar ayudas económicas y prestar asistencia técnica para realizar cuantas acciones redunden en la consecución de dicha finalidad”. Este precepto debe ser puesto en relación con el art. 18 de la misma ley, que crea la Red Nacional de Vías Pecuarias, en la que quedan integradas, entre otras, todas las cañadas y aquellas otras vías pecuarias

²¹ La STC 102/1995, de 26 de junio, confirmó el carácter básico del Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo: “Queda claro, pues, que ese carácter básico de las normas legales analizadas viene acompañado de un talante mínimo predicable también del Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo, que trae causa de aquéllas” (FJ 25º).

que garanticen la continuidad de las mismas, siempre que su itinerario discurra entre dos o más CCAA. El carácter nacional de esta Red no modifica, sin embargo, la titularidad autonómica de las vías que la integran²². Así las cosas, la intervención de la AGE prevista en el convenio, consistente en la ejecución de los trabajos de deslinde, amojonamiento y señalización de la cañada antes citada en su recorrido por diversos municipios, en realidad va más allá de la ayuda financiera y de la asistencia técnica que se contemplan en el art. 3.2 de la repetida ley, al asumir la realización de unas actuaciones cuya ejecución compete a las CCAA, titulares de las vías.

En materia de obras hidráulicas, los cinco convenios suscritos (MMA 46, 47, 48, 49 y 93), sin perjuicio de las particularidades que presenta cada uno, responden a un mismo marco competencial. Dicho marco está constituido por los apartados 1 y 4 del art. 124 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA), aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio. El primero de estos apartados señala que son competencia de la AGE las obras hidráulicas de interés general, pudiendo realizarse la gestión de estas obras ya directamente por el MMA, ya a través de las Confederaciones Hidrográficas. Añade que también podrán gestionar la construcción y explotación de las obras las CCAA en virtud de convenio específico o de encomienda de gestión. Por su parte, el apartado 4 de este precepto determina que la AGE, las Confederaciones Hidrográficas, las CCAA y las entidades locales podrán celebrar convenios para la realización y financiación conjunta de obras hidráulicas de su competencia. Por tanto, caben dos tipos de convenios atendiendo a su contenido: convenios específicos para la realización por las CCAA de obras hidráulicas de interés general, que, por ser de competencia del Estado, se deberán financiar íntegramente con cargo a los PGE, y convenios “para la realización y financiación conjunta de obras de su competencia”. Esta segunda modalidad abre la posibilidad de que la AGE financie, aunque no en su integridad, obras hidráulicas que sean de competencia autonómica o local. Por el contrario, no parece que pueda financiarse por una Comunidad Autónoma una obra que sea de competencia estatal, dado que la CE vincula la financiación autonómica al reparto competencial al decir que «las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias», y la LOFCA establece que «las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, les atribuyen las leyes y sus respectivos Estatutos». En consecuencia, puede concluirse que el poder de gasto está vinculado al desarrollo y ejecución de sus competencias (STC 14/1989, de 26 de enero). Pues bien, no resulta fácil apreciar la delimitación de competencias en obras hidráulicas y sus consecuencias financieras en los

²² El art. 18 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, que no tiene carácter básico, tan solo prevé, respecto de la actuación del Estado sobre las vías pecuarias integradas en la Red Nacional, la emisión de un informe en los expedientes de desafectación y de expropiación y en los negocios jurídicos de adquisición, que serán competencia de las CCAA, además de determinar que las resoluciones aprobatorias del deslinde de las vías pecuarias que deban integrarse en dicha Red harán constar esta circunstancia y que la señalización de las mismas reflejará la referida integración. Indica también que la clasificación y demás actos posteriores que afecten a estas vías pecuarias se incorporarán al Fondo Documental de Vías Pecuarias, a cuyo efecto las CCAA deberán facilitar información suficiente sobre dichos actos.

convenios mencionados. Así ocurre en el convenio con la Consejería de Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria, para la ejecución de actuaciones en riberas y cauces en el río Híjar (MMA 48), en cuya parte expositiva se invocan las competencias del Estado para la realización de obras públicas de interés general y las de la Comunidad Autónoma en relación con los aprovechamientos hidráulicos de interés para la Comunidad y se cita el apartado 4 del art. 124 TRLA. El convenio se financia conjuntamente por ambas partes.

Más escueto es en la mención de títulos competenciales el convenio celebrado con la Generalidad de Cataluña, para el desarrollo de actuaciones de mejora y regeneración ambiental del Llobregat (MMA 49), que invoca el apartado 4 del artículo 124 que autoriza, según se ha indicado, la celebración de convenios para la realización y financiación conjunta de “obras hidráulicas de su competencia” y el art. 144.1 c. del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que establece la competencia compartida para la regulación de recursos naturales de la flora, la fauna, la biodiversidad y del medio acuático. Al contrario de lo que sucede en el convenio antes citado, la financiación corresponde en su integridad al MMA, mediante una subvención nominativa, lo que no parece cohonestarse con los términos literales del referido art. 124.4 TRLA, donde se habla de “financiación conjunta”.

Por último, el convenio formalizado con la Consejería de Medio Ambiente del Gobierno de las Islas Baleares, tiene por objeto la ejecución de cinco obras hidráulicas (MMA 47). De dichas obras, dos se contratan y financian por el MMA, participando la Consejería, a través de ABAQUA, en diversos extremos (elaboración de proyectos, dirección de obras...). Las otras tres se contratan y financian por el Gobierno de las Islas Baleares, también a través de ABAQUA. El convenio, que invoca en su parte expositiva los apartados 1 y 4 del TRLA, concreta las actuaciones a desarrollar por cada Administración, califica de “actuaciones de interés del Estado” las dos primeras pero no especifica el carácter de las restantes.

Por su parte, el convenio celebrado con el IVIA, para el manejo de la patología de la seca de encinas y alcornoques (MMA 26), no hace referencia alguna, en su parte expositiva, al título competencial que fundamenta la intervención del MMA y a la norma atributiva de competencias en la materia objeto del convenio, incumpliendo así lo previsto en el apartado 15 de la Orden comunicada de 8 de febrero de 2002.

B) ELEMENTOS OBJETIVOS

1. De acuerdo con las precisiones ya efectuadas en el apartado I.1.4, los aspectos considerados han sido fundamentalmente tres: si el objeto de los convenios coincide con el de los contratos regulados en el TRLCAP o en leyes administrativas especiales ; si quedan suficientemente definidas las prestaciones a cargo de cada sujeto interviniente; y si se consideran adecuados los criterios de cuantificación de las aportaciones, siendo de significar que las aportaciones presupuestarias en su mayor parte las realiza la Administración General del Estado en exclusiva, pues sólo en 12 convenios existe

cofinanciación frente a 17 que se financian exclusivamente por el MMA, sin perjuicio de que queden algunas actuaciones, por lo general sin cuantificar, a cargo de la correspondiente Comunidad Autónoma o del MMA.

El examen de dichos aspectos resulta necesario tanto para valorar si el empleo de los recursos públicos es el adecuado como para apreciar, desde una perspectiva formal, si la suscripción de cada uno de los convenios resulta procedente, por no estar su objeto comprendido en el de los contratos administrativos o si, estándolo, su importe no supera la cuantía establecida en los arts. 135.1, 177.2 y 203.2, a los que remite el art. 3.1.c), todos ellos del TRLCAP.

2. En relación con el primer aspecto de los indicados, tanto del tenor de las cláusulas de los convenios como de los correspondientes informes justificativos que se integran en los expedientes, se desprende que su objeto, por lo común, no es coincidente con el de los contratos administrativos, tal y como exige el art. 3.1.c) TRLCAP, sin perjuicio de que en ejecución de lo convenido se hayan de realizar obras, servicios u otras prestaciones. En realidad, en estos casos, el objeto del convenio, consiste en establecer el régimen de colaboración entre sus suscriptores, sin descender a la contratación de las obras o prestaciones que sea necesario realizar para su cumplimiento, o a su encargo a un ente instrumental. A este esquema responden los convenios en materia de restauración hidrológico-forestal (MMA 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 42 y 43); de actuaciones para reducción de la mortalidad por electrocución de aves de presa del Catálogo Nacional de Especies Amenazadas (MMA 39 y 40); de ejecución del proyecto de deslinde, amojonamiento y señalización de la Cañada Real Soriana Occidental en su trayecto por las provincias de Soria y de Ávila (MMA 44); de obras hidráulicas en las Islas Baleares (MMA 47); y de actuaciones en riberas y cauces del río Híjar (MMA 48), que ulteriormente dan lugar a la ejecución de obras; así como los dos convenios, suscritos, respectivamente, con las CCAA de Castilla-La Mancha y de Castilla y León, que establecen un régimen de colaboración en orden a la realización por cada parte de actuaciones relativas al Catálogo de Montes de Utilidad Pública y al estudio de la estructura de la propiedad forestal (MMA 34 y 45).

No obstante, contemplados desde otras perspectivas, algunos de los convenios relacionados presentan perfiles problemáticos, de los que se trata más adelante.

Un caso distinto, y singular, es el convenio celebrado con el IVIA, para el manejo de la patología de la seca de encinas y alcornoques (MMA 26), cuyo objeto es el encargo de una asistencia técnica a dicho organismo, financiada por el MMA, si bien con la especialidad de que la propiedad de los resultados es compartida por ambos firmantes. En cualquier caso, por razón de la cuantía, el negocio jurídico en cuestión puede ser encauzado por la vía convencional.

Contrariamente a los anteriores existen otros convenios, relacionados en el anexo, que, a la vista de su objeto y del crédito presupuestario al que se imputan los correspondientes gastos, se encuadran en la actividad subvencional, ya canalicen subvenciones nominativas, ya canalicen subvenciones en régimen ordinario de concesión. Tampoco el objeto de estos convenios es el propio de un contrato, dado que la subvención consiste en una entrega de fondos sin contraprestación (art. 2 LGS), que es necesaria para que exista contrato sujeto a las directivas comunitarias. No obstante, hay que señalar que, en determinados casos, el convenio puede considerarse un negocio jurídico complejo, que no siempre se limita a ser el vehículo para canalizar una subvención. Se encuentran en esta situación varios convenios particularmente complejos que, además de canalizar subvenciones, amplían su objeto a diversidad de facetas, que conviene considerar por separado.

Este es el caso, en primer lugar, de dos convenios celebrados con la Generalidad de Cataluña, uno para el desarrollo de actuaciones de mejora y regeneración ambiental del río Llobregat (MMA 49) que, a tenor de su cláusula primera, establece un régimen de colaboración entre los suscriptores, que va más allá de la canalización de una subvención nominativa, contemplada en la partida presupuestaria 23.05.452A.753 (“convenio con la Generalidad de Cataluña para la mejora y regeneración ambiental del Llobregat”) de los PGE para 2006. El otro, suscrito en 2005, para el apoyo técnico y financiero de las actuaciones realizadas durante el período 2005-2006 con el CEMA, así como sus adendas de 2006 (MMA 36 y 50), tiene un doble objeto: por una parte, establecer la colaboración plurianual entre los firmantes en torno a la prevención de la contaminación en el ámbito industrial mediterráneo mediante el fomento de tecnologías más limpias; y por otra, canalizar las subvenciones nominativas consignadas en los PGE de los citados años.

El segundo caso, es el convenio suscrito con la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, para el desarrollo de actuaciones declaradas de interés general de la Nación en el ámbito de las cuencas hidrográficas intracomunitarias de Andalucía (MMA 93), que tiene por objeto establecer el régimen de colaboración entre ambas Administraciones, articular una encomienda de gestión del MMA a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía²³ y la colaboración financiera para el desarrollo de diversas obras hidráulicas contempladas en los anexos al convenio. Además, en una disposición adicional, se prevé que la Junta de Andalucía, con cargo a sus presupuestos, desarrolle hasta su finalización una serie de actuaciones declaradas de interés general de la Nación, que se encuentran incluidas en una relación anexa al Real Decreto 2130/2004, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos (Confederación Hidrográfica del Sur). Se trata, en consecuencia, de un convenio

²³ En realidad, como se señala más adelante, pese a la literalidad de la cláusula primera del convenio, donde se indica que uno de los objetos es articular una encomienda de gestión a la Consejería de Medio Ambiente, se realiza dicha encomienda a la Agencia Andaluza del Agua, organismo autónomo adscrito a dicha consejería, como más correctamente se expresa en la cláusula tercera.

complejo, cuyo empleo puede encontrar apoyo, no sólo en el art. 6.1 LRJ-PAC, sino también, en la medida en que trata de canalizar una subvención nominativa, en el art. 28 LGS, que lo considera el instrumento habitual para su canalización, y en la medida en que articula una encomienda de gestión del MMA a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía para inversiones en obras hidráulicas declaradas de interés general de la Nación, en el art. 124.1 de la Ley de Aguas.

También reviste carácter complejo el convenio tripartito, suscrito entre el MMA, la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura e Iberdrola Distribución Eléctrica SAU (MMA 41), cuyo objeto es la modificación de diversas líneas eléctricas de diseño peligroso para la avifauna. Según se declara en la cláusula primera, las líneas eléctricas a modificar son propiedad de Iberdrola y los compromisos asumidos por las Administraciones firmantes consisten en la financiación de las actuaciones, que se materializan a través de pagos a la citada empresa, la cual asume la realización de las obras. En este caso el convenio, con independencia de regular la relación entre las Administraciones firmantes, comprende la relación con un tercero, de naturaleza subvencional. El convenio debería haberse ajustado a lo dispuesto en el art. 5.2 LGS, que ni siquiera se menciona.

Con la misma finalidad que el anterior se celebran sendos convenios, con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y con la Consejería de Territorio y Vivienda de la Generalidad Valenciana (MMA 39 y 40) respectivamente, que tienen una estructura diferente, pues se limitan a regular, de forma bilateral, la relación entre el MMA y las CCAA firmantes, sin que la entidad propietaria de las líneas eléctricas participe en el negocio jurídico. Ambos convenios se imputan a créditos de inversiones y los correspondientes proyectos se ejecutan por el MMA. Sin embargo, en el pliego de prescripciones técnicas para la ejecución de los trabajos del primero de estos convenios se indica que, antes de iniciarse los mismos, debe procederse a la identificación de las empresas propietarias de las líneas, por lo que cabe concluir que éstas no son de titularidad pública. La indicada referencia a los propietarios de las líneas no aparece, en cambio, en el segundo de estos instrumentos convencionales, pero la situación no parece que pueda diferir de la anterior. En suma, se trata, como en el caso del convenio analizado en el párrafo anterior, de auténticas subvenciones, pues la titularidad de los resultados es de la empresa propietaria de las líneas, que debieron imputarse también a créditos de transferencias, sin perjuicio de que, adicionalmente a lo prevenido en el artículo 5.2 LGS, se hubieran debido tener en cuenta la disposición adicional 5ª LGS y, en su relación, el art. 3 RLGS, sobre ayudas en especie, como se razona más adelante, al analizar el tratamiento presupuestario (cfr. apartado III.2.3.2).

En todo caso, en ninguno de los cuatro convenios de naturaleza compleja mencionados se aprecia que su objeto sea propio de un contrato, ni en lo relativo a la canalización de las subvenciones ni en la regulación de la colaboración en extremos distintos.

3. Los otros dos aspectos a considerar en el estudio de los elementos objetivos, que están estrechamente imbricados entre sí, se refieren a si las actuaciones a cargo de los sujetos intervinientes quedan suficientemente definidas, de manera que se pueda valorar el alcance de las obligaciones asumidas, y si los criterios para determinar la cuantía de las aportaciones son adecuados como expresión de su coste.

Se trata de aspectos relativos a las prestaciones convenidas, cuya financiación y ejecución puede haber sido asumida por uno sólo o por los dos sujetos intervinientes, si bien ambos han de considerarse igualmente interesados en su correcta determinación y cuantificación, máxime si la gestión se encomienda a uno y la financiación a otro.

Las situaciones en relación con estos extremos son variadas. En unos casos se hacen descripciones muy genéricas de las actuaciones, que requieren de una ulterior concreción, que unas veces se produce con la redacción y aprobación de los proyectos subsiguientes, generalmente en manos exclusivas de una de las partes, mientras que no faltan casos en los que se parte de previsiones ajustadas. De otra parte, la situación difiere considerablemente, según se trate de gastos de inversiones a realizar por la Administración que las financia, que llevan consigo un proceso de concreción necesaria a través de la tramitación contractual necesaria para su ejecución, o de subvenciones para gastos a realizar por la Comunidad beneficiaria, cuya concreción en proyectos queda en manos de ésta.

En principio, cuando la concreción tiene lugar con posterioridad a la suscripción del convenio se considera necesaria la participación de ambos sujetos bien directamente, bien a través de la comisión de seguimiento, por cuanto existe un interés común y unas obligaciones recíprocas; lo que no siempre ocurre.

Como supuestos más significativos, desde la perspectiva tomada en consideración, de convenios imputables a créditos para gastos reales, ya sean de inversión o corrientes, cabe distinguir los que se exponen a continuación.

En los convenios suscritos con algunas CCAA sobre actuaciones en materia de restauración hidrológico-forestal (MMA 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 42 y 43) el objeto genérico es la realización por el MMA y con cargo a sus presupuestos de una o de varias actuaciones, que, a tenor de sus cláusulas, han de ser licitadas, adjudicadas, gestionadas, inspeccionadas y recepcionadas por el citado Ministerio. Estos convenios recogen la inversión total máxima para cada ejercicio y actuación a cargo del MMA, siguiendo las previsiones del Plan Forestal Español. A las correspondientes Comunidades se les encarga la redacción de los proyectos y la dirección de las obras. Ahora bien, en anexo a los convenios, se hace referencia al proyecto y a su importe, lo que induce a pensar que su redacción opera como condición para la iniciación del expediente del convenio, y que lo que se pospone es la entrega del resto de la documentación necesaria para tramitar el expediente de contratación. El método seguido en estos casos garantiza una definición

adecuada de las obligaciones asumidas en el momento de la suscripción, sin perjuicio de las incidencias que frecuentemente surgen en la fase de ejecución del convenio y respecto de las cuales no siempre existe una previsión, según se verá más adelante.

Otro modelo sería aquél en el que se realizan obras con arreglo a los proyectos, que quedan integrados en el ulterior expediente de contratación, pero que no forman parte del expediente del convenio. Por tanto, las actuaciones a realizar quedarán plenamente definidas en el segundo plano, el contractual, es decir, el de la relación entre la Administración gestora y el contratista al que se adjudica la ejecución de la obra, pero no en el texto convencional previo, correspondiendo al Comité bilateral de seguimiento comprobar que los proyectos y trabajos emanados de la aplicación del convenio se ajustan a los objetivos del mismo. Este es el caso de los convenios sobre actuaciones para reducción de la mortalidad de aves rapaces del Catálogo Nacional de Especies Amenazadas (MMA 39 y 40), del convenio para la ejecución del proyecto de deslinde, amojonamiento y señalización de la Cañada Real Soriana Occidental en su trayecto por las provincias de Soria y de Ávila (MMA 44), de los convenios relacionados con el Catálogo de Montes de Utilidad Pública y el estudio de la estructura forestal (MMA 34 y 45) y del convenio suscrito con el IVIA, para el manejo de la patología de la seca de encinas y alcornoques (MMA 26).

En el expediente del convenio tripartito, celebrado entre el MMA, la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura e Iberdrola (MMA 41), figura un documento elaborado por esta empresa, que es la beneficiaria de la subvención, en fecha posterior a la de firma del instrumento convencional, en el que se detallan los costes de las ocho actuaciones previstas en éste. No parece existir, por tanto, un estudio previo de costes por la Administración. Éstos, de otra parte, quedan agrupados en dicho documento por conceptos (mano de obra, materiales, gastos generales y estudio técnico, proyecto y dirección de obra), a los que se asigna una cantidad a tanto alzado, sin desagregación por precios unitarios.

Por su parte, el convenio celebrado con la Consejería de Medio Ambiente del Gobierno de las Islas Baleares, para la ejecución de determinadas obras hidráulicas (MMA 47), incluye un anexo, en el que figuran las cinco obras a realizar y el coste total de cada una ellas. En el convenio quedan adecuadamente delimitadas las actuaciones a cargo de cada Administración. En cuanto al coste se fija una previsión a tanto alzado, estableciéndose que el compromiso financiero global de cada parte será objeto de concreción futura en función de la efectiva contratación y ejecución de las obras.

En el convenio formalizado con la Consejería de Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria, para la ejecución de actuaciones en las riberas y cauces del río Híjar (MMA 48), se delimitan las que ha de realizar cada parte y se establece un presupuesto máximo cuyo importe no consta cómo se obtiene si bien quedará concretado a medida que se ejecuten las obras y expropiaciones previstas. Se trata, por lo demás, de un sistema de

cofinanciación, puesto que el MMA financiará el 80% del coste de la ejecución de las obras y el 20% restante correrá a cargo de la Consejería de Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria, si bien no constan los criterios con arreglo a los cuales se establece la proporción.

Junto a los anteriores, están los convenios que tienen por objeto canalizar subvenciones del MMA a una Comunidad. En estos casos la concreción del objeto es igualmente necesaria por cuanto toda subvención, cualquiera que sea el beneficiario, tiene carácter finalista y, de acuerdo con el art. 2.2 LGS, la entrega está “sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido”.

Entre estos convenios destacan los que tienen por objeto financiar actuaciones derivadas del Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados (MMA 37, 38, 51 y 52) en los que la cuantía deriva de la previsión sobre su financiación recogida en dicho Plan Nacional, conforme a la cual la AGE debía aportar el 50% del importe de los proyectos de las CCAA, cofinanciando así el coste de los estudios y de las obras necesarias para la recuperación de los suelos. No obstante, es preciso distinguir entre los dos primeros expedientes y los dos últimos. Aquéllos corresponden a sendas adendas, en las que, además de preverse la financiación de las actuaciones a desarrollar en 2005, se realiza una suerte de liquidación de los convenios marco, ajustando los compromisos financieros del último ejercicio a las actuaciones efectivamente realizadas y determinando su importe en función de la distribución del gasto acordada inicialmente (50% cada Administración), con descuento de las cantidades satisfechas anteriormente por el MMA. En los dos últimos, se incluyen sendos anexos, en los que se calcula a tanto alzado el coste de cada una de las actuaciones a realizar en 2006, que serán cofinanciadas al 50% por cada una de las Administraciones firmantes.

Como incidencias significativas en estos convenios cabe señalar las apreciadas en el formalizado con La Rioja (MMA 38) el 28 de diciembre de 2005. El objeto de la adenda es actualizar los compromisos que, sobre la financiación y las actuaciones, se mencionan en las cláusulas tercera y cuarta del citado convenio marco. En este caso, se valoran las inversiones realizadas en el periodo 2000-2005 en 1.305.063,09 euros, correspondiendo la financiación de 652.531,56 al MMA y, como los fondos transferidos hasta ese momento ascienden a 300.506,05 euros, mediante la adenda se comprometen los 352.025,01 euros restantes, cantidad que supera la aportación del 50% que correspondería al MMA como consecuencia de las inversiones realizadas en 2005, por una cuantía total de 550.000,00 euros. Respecto de esta inversión, debe señalarse que el convenio marco sólo contemplaba actuaciones para el periodo 2000-2004, si bien extendía su vigencia hasta la finalización del Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados 1995-2005. Una incidencia similar se da en la adenda suscrita con el Gobierno de Aragón (MMA 37), en la

que una parte de la financiación tenía como finalidad financiar las inversiones de 2005 y el resto regularizar las realizadas en el período 2000-2004.

Mayor inconcreción aún se aprecia en el convenio suscrito en 2005 con la Generalidad de Cataluña, para el apoyo técnico y financiero de las actuaciones realizadas durante el período 2005-2006 con el CEMA, así como sus adendas de 2006 (MMA 36 y 50), que tienen un doble objeto: por una parte, establecer la colaboración plurianual entre los firmantes en torno a la prevención de la contaminación en el ámbito industrial mediterráneo mediante el fomento de tecnologías más limpias; y por otra, canalizar las subvenciones nominativas consignadas en los PGE de los citados años. El texto convencional y sus adendas están acompañados de una relación de actividades a realizar, agrupadas en varios bloques, que pueden considerarse como una mera declaración de intenciones, dada la capacidad otorgada a la comisión de seguimiento para su modificación y que, en todo caso, no dejan de ser enunciados genéricos, de los que no constan ni las actividades concretas a realizar, ni su alcance, ni el objetivo final.

Los convenios en materia de obras hidráulicas presentan un panorama diverso. Destaca por su atipicidad el convenio suscrito con la Diputación General de Aragón (DGA), la Diputación Provincial de Huesca y la Asociación de Entidades Locales del Pirineo Aragonés (ADELPA), para la ejecución de actuaciones relativas al ciclo integral del agua en municipios del Pirineo en la provincia de Huesca (MMA 46), conforme a cuyas cláusulas el MMA se compromete a realizar unas transferencias a la referida Diputación Provincial, que, a su vez, se obliga a remitir periódicamente al MMA un informe sobre el estado de los proyectos financiados por éste, así como una certificación de la Intervención Provincial sobre los gastos realizados, todo ello “con el objeto de verificar la aplicación de los fondos transferidos por el Ministerio, de acuerdo con lo previsto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones”. La finalidad de las transferencias es financiar una serie de actuaciones prioritarias y otras complementarias, que se relacionan en anexos al instrumento convencional, sin que se incluya un presupuesto de ejecución, ni siquiera con alcance estimativo, contrastando esta circunstancia con la relación de actuaciones subvencionada por el Gobierno de Aragón, las cuales figuran con un importe asignado a cada una de ellas. La aportaciones del MMA están calculadas, por consiguiente, a tanto alzado y tienen un carácter global y máximo.

Por último hay que hacer referencia a dos convenios, de singular complejidad, por razón de los planos a los que se extiende la colaboración, además de ser instrumentos para canalizar subvenciones. Son el suscrito con la Generalidad de Cataluña, para la mejora y regeneración ambiental del Llobregat (MMA 49) y el suscrito con la Junta de Andalucía, para el desarrollo de actuaciones declaradas de interés general de la Nación en el ámbito de las cuencas hidrográficas intracomunitarias de Andalucía (MMA 93).

El primero puede ser considerado como una suerte de convenio marco, con una dotación presupuestaria global, cuyo objeto es dar cobertura financiera a las actuaciones

que se vayan concretando durante su vigencia, financiadas mediante una subvención nominativa, contemplada en la partida presupuestaria 23.05.452A. 753 (“convenio con la Generalidad de Cataluña para la mejora y regeneración ambiental del Llobregat”) de los PGE para 2006. El convenio tiene carácter plurianual, pese a que la subvención que canaliza es nominativa. En la cláusula tercera del convenio se definen, entre otras materias, las relacionadas con las funciones y responsabilidades de cada uno de los firmantes, las cuestiones relativas a la recepción y entrega de las obras ejecutadas y los aspectos referentes a la coordinación interadministrativa. Así, corresponden al MMA la supervisión técnica, la verificación de los proyectos, la inspección durante su ejecución y la comprobación final de las obras. Por su parte, la Generalidad de Cataluña se encarga de la elaboración de los proyectos, de los trámites de evaluación ambiental, de la licitación y adjudicación de los contratos, de su ejecución y de su recepción, además de la justificación de las actuaciones realizadas en los términos que se establecen en la cláusula cuarta del convenio. Por el contrario, no se especifican las actuaciones concretas a realizar en ejecución de lo convenido, “que serán acordadas y fijadas por la Comisión Mixta de Seguimiento a la que se hace referencia en la cláusula quinta, en el marco de los ámbitos territoriales y cuantías que se detallan a título indicativo en el anexo I”. A estos efectos, el convenio se limita a fijar dos ámbitos territoriales de aplicación, a cada uno de los cuales se asigna un presupuesto global, y en los que se deben enmarcar las actuaciones que en su momento apruebe la comisión mixta de seguimiento. No puede decirse, en consecuencia, que el objeto quede definido con un mínimo rigor.

En ejecución de las actuaciones acordadas por la comisión mixta la Generalidad, además de realizar por sí misma ciertas actuaciones, formaliza, con base en lo previsto en el apartado e) de la cláusula tercera del instrumento convencional, convenios de colaboración con el Ayuntamiento de El Prat de Llobregat y con la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona, y realiza una encomienda de gestión a la Agencia Catalana del Agua, para la ejecución de otros proyectos.

El convenio citado con la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía incluye una cláusula sobre financiación de las actuaciones, en la que se fija la contribución máxima del MMA y su distribución por anualidades y cuencas hidrográficas, que asciende a 319.400.000 euros, y, en sus anexos, incorpora las relaciones de obras a realizar, diferenciándose tres tipos de actuaciones: a) inversiones a cargo del MMA, que se ejecutarán mediante encomienda de gestión a la Agencia Andaluza del Agua, cuyo importe se eleva a 181.322.000 euros, que presupuestariamente se imputan al capítulo de inversiones reales; b) actuaciones que se llevarán a cabo por la Junta de Andalucía mediante colaboración económica, cuyo importe se eleva a 138.078.000 euros, que presupuestariamente se imputan al capítulo de transferencias de capital del MMA (subvenciones nominativas); c) actuaciones que debe ejecutar directamente la Junta de Andalucía con cargo a su propio presupuesto, sin especificación de importe.

Dentro de las obras que deben ejecutarse por encomienda de gestión, se distingue entre las “actuaciones nuevas” y las que habían sido iniciadas con anterioridad a la formalización del convenio (“actuaciones en ejecución”), pero no se realiza una distinción del presupuesto asignado a unas y otras, lo que supone una considerable deficiencia desde el punto de vista de la planificación, que será fuente de problemas para la gestión de los fondos. En realidad, el presupuesto del convenio es considerado como un fondo del que se dispone en función del ritmo de ejecución de las actuaciones, ya estuvieran en curso de realización en la fecha de formalización de aquél, ya fueran nuevas.

Las “actuaciones nuevas”, un total de seis, se ejecutarán en virtud de lo acordado en el propio convenio, si bien no se definen con la necesaria precisión, hasta el extremo de que ni siquiera se realiza una asignación presupuestaria específica. Por el contrario, las “actuaciones en ejecución”, un total de treinta y dos, fueron iniciadas con anterioridad a la formalización del convenio, en un momento no determinado y, por tanto, los correspondientes compromisos de gasto se adquirieron en el marco de un expediente distinto. Las obligaciones del MMA, respecto de las actuaciones en ejecución, tienen su origen en el Real Decreto 2130/2004, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos (Confederación Hidrográfica del Sur). Dichas actuaciones figuran en la relación nº 4 del anexo del citado Real Decreto. En el convenio no se hace una descripción del estado en que se encontraban en el momento de suscribirlo, lo que arrastra importantes problemas a efectos del control de su ejecución, según se verá más adelante.

Por lo que respecta a las actuaciones que se realizan mediante la modalidad de colaboración económica, en el anexo II del convenio se incluye una relación de catorce actuaciones a realizar, sin que se especifique el coste de cada una de ellas. No es ya que no figure proyecto o anteproyecto, sino que ni siquiera se contempla la previa aceptación por la AGE para que pueda ser subvencionado, como resulta de lo dispuesto en el art. 2.1 b) LGS.

En todo caso, como conclusión común de todo lo indicado en este apartado III.2.1.B, cabe afirmar que los expedientes aquí considerados se han tramitado correctamente como convenios, bien por ser lo adecuado a la naturaleza del objeto, bien porque, aun siendo éste de naturaleza contractual, la legislación vigente en el ejercicio lo permitía, por razón de la cuantía. En otros supuestos el empleo del convenio viene exigido legalmente, como es el caso de los destinados a canalizar subvenciones nominativas (art. 22 LGS). Ello no obstante, frecuentemente se aprecia una deficiente definición de las actividades en el momento de formalizar el convenio, particularmente en los destinados a canalizar subvenciones.

Por último hay que señalar que en los casos en que el MMA aporta íntegramente la financiación, las actuaciones a cargo de la respectiva Comunidad son, por lo general, poco

relevantes y apenas merecen la atención del convenio en lo que atañe a su definición y cuantificación.

C) ELEMENTOS FORMALES

1. Las comprobaciones realizadas en relación con los elementos formales se han centrado en verificar si la estructura y el contenido de los convenios se acomodan a lo establecido en los arts. 6.2 y 88.2 LRJ-PAC, así como en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990, modificado por el de 3 de julio de 1998, y en la Orden comunicada de 8 de febrero de 2002.

2. Los convenios se ajustan, en términos generales, a las exigencias formales del art. 6.2 y, en su relación, a las del art. 88 LRJ-PAC. No obstante, se han apreciado ciertas deficiencias que se exponen a continuación.

No se incluyen en los convenios cláusulas cuyas rúbricas se correspondan con los ámbitos personal, funcional y territorial, según establece el art. 88 LRJ-PAC, si bien estas circunstancias pueden, por lo general, inferirse de su contenido. Tan solo existe una excepción, en la que el convenio incluye una cláusula que, de forma expresa, hace mención al ámbito territorial (MMA 36).

Mayor relevancia tienen las deficiencias que afectan al plazo de vigencia. El plazo es necesario que quede fijado en el convenio. A este respecto, debe indicarse que los arts. 6.2 y 88 LRJ-PAC no hablan literalmente de “vigencia”, sino de “plazo de vigencia”. Ciertamente, según el citado art. 6.2 LRJ-PAC, la referencia al periodo de vigencia debe incluirse en el texto del convenio, “cuando así proceda”, lo que parece abrir la posibilidad de que se suscriban convenios de vigencia indeterminada. Pese a ello, sería ilegal un convenio de vigencia indefinida en el caso de que, como los aquí considerados, fuera generador de gasto, por cuanto sería contrario a la temporalidad del Presupuesto, y a los propios principios de la contratación del sector público (art. 23.1 LCSP). Más difícil es pronunciarse sobre la prórroga. También una prórroga automática más allá del ejercicio presupuestario sería contraria a la temporalidad del presupuesto, pues no estaría garantizada la cobertura financiera. Según el art. 74.5 LGP en los convenios debe figura el importe máximo de las obligaciones a adquirir. Para comprometer un gasto más allá del ejercicio presupuestario no existe otro cauce que el que brinda el art. 47 LGP para los gastos plurianuales, que, en todo caso, son de duración determinada. Por el contrario, una prórroga previo acuerdo de las partes podría ser admisible. También cabe una ampliación del plazo, previo acuerdo de las partes, sin perjuicio de que haya que proceder a un reajuste de anualidades, si es el caso. La prórroga, en todo caso, debe acordarse con anterioridad a la fecha de finalización de la vigencia del convenio, por la imposibilidad de prorrogar un instrumento extinto.

Pues bien, en algunos convenios no se especifica el plazo, aunque pueda deducirse de otras condiciones, como en las adendas a los convenios marco de colaboración celebrados con las CCAA de Aragón y de La Rioja, sobre actuaciones derivadas del Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados 1995-2005 (MMA 37 y 38), o en la primera adenda al convenio de colaboración suscrito con la Generalidad de Cataluña, para el apoyo económico y financiero a las actuaciones realizadas durante el período 2005-2007 por el CEMA (MMA 50), en la que el término de vigencia puede inferirse de su objeto, consistente en la canalización de una subvención nominativa, sometida, en consecuencia, al principio de anualidad presupuestaria.

En otros supuestos la fórmula utilizada deja en la indeterminación el plazo del convenio, pues lo fijan por referencia a la finalización de las actuaciones que constituyen su objeto, que no necesariamente es coincidente con aquél. Este es el caso de los convenios formalizados con la Consejería de Medio Ambiente del Gobierno de las Islas Baleares, para la ejecución de determinadas obras hidráulicas en la citadas islas; con la Consejería de Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria, para la ejecución de actuaciones en riberas y cauces en el río Híjar; y con la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, para el desarrollo de actuaciones declaradas de interés general de la Nación en el ámbito de las cuencas hidrográficas intracomunitarias de Andalucía (MMA 47, 48 y 93).

También debe citarse la prórroga del celebrado con la Consejería de Territorio y Vivienda de la Generalidad Valenciana (MMA 40). En efecto, la cláusula octava de este convenio determinaba que su vigencia se extendería hasta el 1 de noviembre de 2006, pudiendo ser prorrogado, por acuerdo expreso, con anterioridad a la fecha de expiración. Pues bien, en fecha 23 de noviembre de 2006, habiéndose, por tanto, extinguido el convenio, se suscribe una adenda, en cuya cláusula tercera se prorroga la vigencia de aquél hasta el 1 de noviembre de 2007.

En este mismo convenio se observa, además, la existencia de una discordancia entre los textos redactados en español y en valenciano, que afecta precisamente a la cláusula octava, relativa a la vigencia. Esta divergencia no incurre, sin embargo, en una contradicción insalvable, ya que, fijándose en ambas versiones como término de la vigencia del convenio el 1 de noviembre de 2007, en la redactada en valenciano se hace extensible aquélla hasta el 31 de diciembre de 2008, pero sólo en lo que afecta a la liquidación de los compromisos y a la comprobación de la eficacia de las medidas adoptadas. En todo caso, la cláusula tercera de la adenda, en esta ocasión idéntica en ambas lenguas, al modificar la vigencia del convenio, resuelve la discordancia reseñada²⁴.

²⁴ Las divergencias entre ambos textos no se limitan al aspecto citado. Así, en la versión en lengua valenciana se incluye una mención al Acuerdo del Consejo (de la Generalidad Valenciana), que facultaba al interviniente para la firma del convenio, circunstancia que no aparece en la versión en lengua española. Debe añadirse, no obstante, que tal mención es incompleta, puesto que no se refleja la fecha del Acuerdo. Por añadidura, el texto redactado en valenciano no está fechado.

La dualidad de objetos del convenio suscrito con la Generalidad de Cataluña, para el apoyo técnico y financiero de las actuaciones realizadas durante el período 2005-2007 por el CEMA (MMA 36), resulta perturbadora a la hora de interpretar la cláusula relativa a la vigencia. En efecto, según la cláusula séptima de dicho convenio, su vigencia se extiende desde su firma (13-9-2005) hasta el 31 de diciembre de 2007, abarcando, en consecuencia, tres ejercicios, lo que resulta incompatible con el objeto principal del instrumento convencional, consistente en canalizar una subvención prevista nominativamente en los PGE, dado el sometimiento de ésta al principio de anualidad presupuestaria. Sin embargo, el carácter plurianual del convenio puede explicarse por el segundo de los objetos del mismo, consistente en establecer una colaboración institucional entre los firmantes.

3. En algunos convenios se aprecian discordancias internas en las cantidades comprometidas. Así, en lo que atañe a la financiación, en la primera adenda a los convenios celebrados con las CCAA de Aragón y de La Rioja, sobre actuaciones derivadas del Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados 1995-2005 (MMA 37 y 38), se aprecia una discordancia entre las cantidades a asumir en el ejercicio 2005 por el MMA que aparecen reflejadas, respectivamente, en la cláusula segunda y en el anexo, siendo superior la primera a la recogida en el anexo, diferencia que se explica por las operaciones de regularización de las inversiones de ejercicios anteriores.

4. Otro extremo que no aparece regulado de manera uniforme y adecuada es el relativo a la extinción. En algunos convenios no se incluye previsión alguna acerca de las causas de extinción distintas del transcurso del plazo de vigencia, a que se refiere la letra g del art. 6.2 LRJ-PAC, si bien, paradójicamente, sí se hace alusión a las medidas a adoptar en el caso de que se produzca la extinción por dichas causas (MMA 34, 44 y 45). No falta, sin embargo, el caso opuesto, en el que, recogiendo las causas de extinción, se omite la mención a la forma de liquidar las actuaciones en curso de ejecución o a las consecuencias de la extinción (MMA 47, 49, 51 y 93).

En relación con este mismo aspecto, merece una mención específica el convenio suscrito con el IVIA, para el manejo de la seca de encinas y alcornoques (MMA 26), cuya cláusula novena determina que los firmantes “actuarán conjuntamente en el supuesto de extinción según las normas establecidas en el artículo 6 de la Ley 30/1992 de Régimen jurídico de las administraciones públicas y Procedimiento administrativo común”. La cláusula debe considerarse como una remisión vacía de contenido, ya que el citado art. 6 LRJ-PAC remite precisamente a los convenios la regulación de la forma de terminar las actuaciones en curso en el supuesto de extinción.

5. En cuanto a los extremos que deben figurar en todos los convenios celebrados con CCAA en virtud de lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990, modificado por el de 3 de julio de 1998, o de las previsiones de la Orden comunicada de 8 de febrero de 2002, se aprecia la frecuente omisión de algunos de ellos o

su mención incompleta, aun cuando no afectan a datos relevantes. Cabe destacar entre estas deficiencias formales las siguientes:

- El incumplimiento de lo previsto en el apartado duodécimo del citado Acuerdo del Consejo de Ministros, donde se determina que, siempre que el seguimiento pueda ser realizado a nivel periférico, deberá preverse la representación de la Delegación del Gobierno en los correspondientes órganos mixtos. En el apartado de este Informe relativo al seguimiento se da cuenta pormenorizada de los convenios donde ha podido observarse este incumplimiento, junto con otras circunstancias referentes al citado seguimiento.

- En la cláusula décima del convenio formalizado con el IVIA, para el manejo de la seca de encinas y alcornoques (MMA 26), se contempla el sometimiento, previo a la vía judicial, de las cuestiones a que pueda dar lugar su interpretación, modificación, efectos o resolución a la comisión de seguimiento del convenio, cuando ésta es inexistente, puesto que no se instituye en el convenio un órgano de esta naturaleza.

- La cláusula décima del convenio celebrado con la Junta de Extremadura, para la celebración del III Congreso sobre Medio Ambiente para Niños y I Foro Ibérico (MMA 35), excluye del sometimiento a la jurisdicción contencioso-administrativa lo dispuesto en su cláusula tercera. Esta exclusión podría acaso estar motivada por la encomienda a la comisión mixta de seguimiento de la resolución de los problemas de interpretación y cumplimiento que se planteen en la aplicación del convenio, pero, como dicha cláusula no se limita a regular este aspecto, tal posible justificación queda desprovista de fundamento. De este modo, como se señaló en el epígrafe III.1.1.C.2, es cuando menos dudoso que sea ésta una materia disponible por la AGE, si se tiene en cuenta lo dispuesto en el art. 8.3 LRJ-PAC, en relación con el art. 1 LRJCA.

A los mencionados defectos formales hay que añadir otros como la discordancia entre el documento de formalización del convenio y el texto publicado en el BOE (MMA 27), la falta de fecha (MMA 31 y 32), y la referencia a normas inexistentes o relativas a materias ajenas al objeto (MMA 40 y 47). En particular, el art. 3.1 c) TRLCAP es mencionado de forma expresa tan solo en algunos convenios (MMA 26, 34, 44, 45, 47, 51, 52 y 65), mientras que en otros casos la cita es incompleta, ya que se refleja el artículo y apartado, pero no la letra (MMA 49 y 93), o se incluye una referencia al artículo y letra, pero no al apartado (MMA 35). En otros casos, la cita del art. 3.1.c) TRLCAP no está recogida en el texto del convenio, pero sí figura en el acuerdo de iniciación del expediente (MMA 39 y 40). De otra parte, en los convenios en que, además de la AGE y la Administración autonómica correspondiente, interviene una persona sujeta al derecho privado, se omite toda referencia a la letra d) (convenios con sujetos privados).

Por último, en el convenio celebrado con la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, para el desarrollo de actuaciones declaradas de interés general de la Nación en el ámbito de las cuencas hidrográficas intracomunitarias de Andalucía (MMA

93), se observa una divergencia entre la cláusula primera, en la que se señala que el objeto del instrumento convencional, además de establecer un régimen de colaboración entre los firmantes, es articular la encomienda de gestión que realiza el MMA a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, y la cláusula segunda, donde se determina que el encomendado es, en realidad, la Agencia Andaluza del Agua, la cual, tal y como se expresa en la parte expositiva, es un organismo autónomo, revestido, en consecuencia, de personalidad jurídica propia, adscrito a la citada Consejería y que se configura como la Administración hidráulica de la Junta de Andalucía, asumiendo las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de aguas. Esta divergencia debe resolverse en el sentido de que la encomienda se realiza al mencionado organismo autónomo, ya que así se desprende de la cláusula cuarta del instrumento convencional²⁵.

III.2.2. Aplicación de los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación

Especialmente compleja se presenta la valoración del cumplimiento de los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación, sobre todo por la incidencia que, en su aplicación, tiene la territorialidad de las competencias autonómicas, que impide que una Comunidad pueda formalizar un convenio para actuaciones a desarrollar en un territorio de otra. Ello, empero, no significa que los convenios interadministrativos queden sustraídos a la exigencia de acomodarse a los principios que se contemplaban en el art. 11.1 TRLCAP y que en la actualidad enuncia el art. 1 LCSP, los cuales deberán, en todo caso, ser respetados, según señalaba el art. 3.2 TRLCAP y hoy dispone el art. 4.2 LCSP. Todo ello, sin perjuicio de lo que pudieran establecer las normas especiales que los regulen. Es esta singular complejidad la que justifica que se dedique un epígrafe específico a esta cuestión.

Cabe, en efecto, que por la vía de canalizar recursos a unas CCAA, con exclusión de otras, se distorsionen no solo los expresados principios sino incluso, en alguna medida, los que rigen en el sistema de financiación. En este aspecto hay que señalar que el Tribunal Constitucional, cuando ha tenido que pronunciarse sobre la distribución de recursos presupuestarios del Estado entre CCAA con competencias de ejecución en una determinada materia (subvenciones gestionadas), ha dejado sentado que la expresada distribución había de hacerse con criterios objetivos (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8º, entre otras). Esta doctrina ha sido recogida en la legislación vigente, particularmente en el art. 86 LGP. Al mismo planteamiento responde la regulación de los planes conjuntos por el art. 7 LRJ-PAC, en la que, como en el caso anterior, se contempla la participación de las correspondientes conferencias sectoriales, entre otros aspectos, en la determinación de los compromisos de aportación de recursos financieros.

²⁵ No es obstáculo para ello que el convenio, según su rúbrica, se celebre con la Consejería de Medio Ambiente, puesto que, según se señala en el encabezamiento, la titular de dicha Consejería es también Presidenta de la Agencia, debiendo, en consecuencia, entenderse que actúa asimismo como tal.

A partir de lo expuesto, al tratar de comprobar la aplicación de los principios indicados en los convenios objeto de fiscalización, se hace necesario distinguir entre los financiados, en todo o en parte, mediante subvenciones y los financiados con aportaciones, imputadas a inversiones o gastos corrientes del MMA. Ello es mera consecuencia de que en los primeros existe una normativa específica sobre objetividad, publicidad y concurrencia que traduce dichos principios en auténticas reglas, que no rigen para los otros.

Pues bien, dentro de los convenios financiados con subvenciones, hay que señalar, en primer lugar, que cuatro de dichos convenios canalizan subvenciones nominativas, razón por la que, al venir fijados por la Ley de PGE el objeto, dotación presupuestaria y beneficiario, ningún problema de legalidad ordinaria se suscita (MMA 36, 49, 50 y 93), aun cuando la concesión de la subvención se haga de forma directa.

Un caso próximo a la subvención nominativa se da en el celebrado entre el MMA, la DGA, la Diputación Provincial de Huesca y ADELPA (MMA 46), financiado con una subvención a favor de los “Ayuntamientos del Pirineo Aragonés”. En este caso, sin perjuicio de que se aprecia una discordancia entre el destinatario de la transferencia según el convenio (la Diputación Provincial de Huesca) y el literal de la partida presupuestaria (Convenios con los Ayuntamientos)²⁶, la subvención no puede considerarse nominativa, dado que se designa genéricamente una pluralidad de beneficiarios²⁷, si bien tales beneficiarios vienen muy limitados por el tenor de la partida. En todo caso, los principios de publicidad y concurrencia que rigen en la concesión de subvenciones (art. 8 LGS) pueden considerarse satisfechos en la medida en que las entidades locales beneficiarias han participado tanto en el establecimiento de la subvención como en la determinación de las actuaciones financiadas, a través de ADELPA, “entidad representativa del conjunto de las entidades del Pirineo Aragonés”, según el convenio. De otra parte, el empleo del convenio para canalizar la subvención a los ayuntamientos beneficiarios, aun no siendo nominativa, encuentra amparo legal en el art. 57 LBRL en relación con el art. 63 TRRL.

Es interesante añadir que en la LPGE para 2007, además de mantenerse la partida presupuestaria para financiar los convenios con los Ayuntamientos del Pirineo Aragonés, aparece otra, la 23.05.456A.762, en la que la Diputación Provincial de Huesca figura como

²⁶ De acuerdo con la cláusula segunda del convenio, la Diputación provincial de Huesca aparece como perceptora de las cantidades que deben transferirse, y de acuerdo con la cláusula tercera, dicha Diputación ostentará la titularidad de los bienes que se construyan en ejecución del convenio, si bien los entregará a los ayuntamientos beneficiarios de las actuaciones, que se harán cargo del coste de explotación, mantenimiento y reposición, asumiendo las responsabilidades inherentes a su uso, todo ello pese al equívoco que pudiera derivarse de los términos literales de la cláusula segunda, letra A), párrafo primero, del que parece desprenderse que la contratación corresponderá a los ayuntamientos, con la asistencia técnica de la Diputación, cuando, en realidad, la contratación es realizada por la Diputación.

²⁷ Pocos días después de firmado el convenio, entraba en vigor el RGLS, cuyo art. 65.1 incorporaba este criterio al derecho positivo, al indicar que son subvenciones previstas nominativamente “aquellas cuyo objeto, dotación presupuestaria y beneficiario aparecen determinados expresamente en el estado de gastos del presupuesto”.

destinataria de la transferencia (“Diputación Provincial de Huesca para actuaciones de mejora de las condiciones actuales del denominado ‘ciclo integral del agua’ en el Pirineo Aragonés”), de modo que, en esta ocasión, sí podría considerarse que se trata de una subvención nominativa, aunque el objeto y los beneficiarios finales son los mismos, realizándose su canalización a través de un nuevo convenio, suscrito en fecha 4 de octubre de 2007. En este segundo convenio, la única aportación del MMA es la financiación, siendo la Diputación la titular de los bienes que se construyan, si bien los entregará a los ayuntamientos, que se harán cargo, a su costa, de la explotación, mantenimiento y reposición. Queda así conformado un negocio jurídico bilateral entre el MMA y la Diputación Provincial de Huesca, materialmente engarzado con el primigenio negocio jurídico multilateral, cuyos sujetos vienen, en todo caso, predeterminados legalmente.

El segundo grupo de convenios a considerar es el de aquellos que se financian con aportaciones públicas que revisten carácter de subvenciones no nominativas. La concesión de estas subvenciones está sometida a los principios de “publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación” (art. 8 LGP), sin que constituya una excepción a dichos principios el hecho de que las beneficiarias sean otras Administraciones Públicas o que su canalización se haga mediante el instrumento del convenio. Las excepciones podrán darse en la tramitación del procedimiento de concesión, pues, con amparo en la legislación administrativa general y en la de régimen local, podrá recurrirse al convenio, en lugar de al procedimiento de concurrencia competitiva, pero no en la aplicación de las normas sustantivas, particularmente en lo que atañe a los indicados principios (art. 2. 1 y 3 RLGs).

También ha de tenerse en cuenta, como norma especial, el art. 86 LGP, que establece en su apartado 1 que “los créditos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado destinados a la financiación de sectores, servicios, actividades o materias respecto de los cuales las Comunidades Autónomas tengan asumidas competencias de ejecución y no hayan sido objeto de transferencia directa en virtud de dicha Ley, habrán de distribuirse territorialmente a favor de tales Comunidades Autónomas, mediante normas o convenios de colaboración que incorporarán criterios objetivos de distribución y, en su caso, fijarán las condiciones de otorgamiento de las subvenciones, de acuerdo con lo establecido en el apartado 2 de este artículo”.

Dentro de los convenios financiados con cargo a créditos de transferencias un grupo importante lo constituye el formado por los celebrados con las CCAA de Aragón (MMA 37 y 51) y La Rioja (MMA 38), así como con la Comunidad Valenciana (MMA 52), para la realización de actuaciones en materia de recuperación de suelos contaminados (aplicación 23.08.456B.750 “Transferencias a CCAA para llevar a cabo los Planes Nacionales de Suelos Contaminados, Residuos Urbanos, Residuos Especiales y el traslado de residuos a la península”). Pues bien, en algunos de estos convenios ha participado la correspondiente Conferencia Sectorial, al menos en la fase inicial, y con posterioridad se ha dado una

participación de las CCAA en la decisión sobre la distribución de las aportaciones, aunque ésta no se realice, según parece, por la vía de dicha Conferencia. En esta situación se encuentran las dos adendas de sendos convenios marco, celebrados, en ejecución del Plan Nacional Suelos Contaminados, con las CCAA de Aragón y de La Rioja (MMA 37 y 38). En este Plan, cuyas líneas básicas fueron tratadas en reunión de Conferencia Sectorial de Medio Ambiente de 19 de septiembre de 1994, se convino que su articulación con los planes autonómicos se llevaría a cabo a través de convenios bilaterales, mientras que la coordinación multilateral se encauzaría a través de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente. En cuanto a la financiación, se cifraron las inversiones necesarias para la consecución de los objetivos en 132.000 millones de pesetas, de los que el 50% sería aportado por la AGE, bien con cargo a sus presupuestos, bien canalizando recursos del Fondo de Cohesión, con destino a la cofinanciación del coste de los estudios y de las obras necesarias para la recuperación del suelo. Por su parte, las CCAA habrían de garantizar la titularidad pública de los terrenos y aportar el resto de los recursos, sin perjuicio de que las Administraciones pudieran resarcirse de los gastos mediante ingresos derivados de las acciones legales contra los responsables de la contaminación del suelo o por la revalorización de los terrenos rehabilitados. En el Plan se realizaba además una tentativa de aproximación a la distribución territorial de las cuantías con cargo a los presupuestos del MMA o procedentes del Fondo de Cohesión. Según se declara expresamente, para dicha distribución se tomaron en consideración dos aspectos: la caracterización de suelos realizada hasta ese momento y contrastada con las CCAA y las posibilidades concretas de actuar, acordadas con dichas Comunidades. De ello se desprende que las CCAA han tenido una intervención en el reparto inicial de los recursos destinados por la AGE a la ejecución del plan. A la vista de lo actuado, puede considerarse que se han respetado los principios de igualdad y no discriminación. Debe añadirse, no obstante, que también se declara que, a partir de 1996, la distribución inicial debe considerarse como estimación del problema en cada ámbito territorial y que, por tanto, la asignación de recursos deberá ser revisada cada dos años, a la vista de las posibilidades efectivas de actuar, de los nuevos conocimientos sobre la materia y de los nuevos emplazamientos que se identifiquen²⁸.

²⁸ Con respecto al alcance de la participación de las CCAA, hay que señalar que el Tribunal Constitucional en la sentencia 68/1996, de 18 de abril (FJ 9), en relación con la primera redacción de la regla 2ª del artículo 153 del TRLGP, en la que se preveía que los criterios para la distribución territorial de las subvenciones gestionadas se fijarían por los respectivos Departamentos ministeriales «oídas las CCAA.», excluyó la posibilidad de que el Estado fije unilateralmente las reglas conforme a las cuales se efectúa la distribución de subvenciones y por tanto considera que el trámite de audiencia, previsto en el citado artículo 153 TRLGP, con el que se agota la participación de las CCAA, en el reparto de las mismas no satisface las exigencias del principio de cooperación. A juicio del Tribunal Constitucional la autonomía financiera «requiere una presencia determinante de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de reparto de unas subvenciones, cuantitativamente relevantes, que, además, nutren sus Haciendas por unos cauces no regulados explícitamente en el bloque de la constitucionalidad. Bajo el prisma del artículo 156.1 de la C. E., no puede, por tanto, considerarse suficiente la participación que la norma impugnada reconoce a tal efecto a las Comunidades Autónomas, ceñida a su previa audiencia, toda vez que la misma no equilibra la posición preeminente del Estado, que ostenta el verdadero poder decisorio, por más que éste aparezca velado tras un trámite de consulta inadecuado para preservar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Consiguientemente, el primer inciso de la regla segunda del artículo 153 de la LGP ha de considerarse inconstitucional por lesionar la autonomía financiera consagrada en el artículo 156.1 de la C. E.». Ahora bien,

Por el contrario, lo que acaba de señalarse tendría más difícil encaje en los convenios sobre la misma materia suscritos en el año 2006 con Aragón y con la Comunidad Valenciana sobre actuaciones de recuperación de suelos contaminados en dicho año (MMA 51 y 52), ya que la vigencia del Plan Nacional de Suelos Contaminados finalizaba en 2005, de modo que estos convenios no podían encontrar su amparo en este instrumento planificador. Pese a ello, en la parte expositiva de ambos convenios se recogen sendas justificaciones que vinculan a estos instrumentos convencionales con la aplicación del citado plan. En el primero de ellos se señala, en efecto, que se requiere un esfuerzo adicional respecto del vertedero de Bailín, ya que los objetivos fijados en el Plan han quedado muy encima de lo realmente ejecutado; en el segundo, se aduce que a la fecha de finalización del anterior convenio –y del Plan– quedaron pendientes de ejecutar varios modificados de obras de recuperación que se habían venido financiando. Según esta justificación, no se trataría de realizar actuaciones nuevas, sino de completar las ya iniciadas. Además, debe señalarse que, pese a que el Plan extendió su vigencia hasta el final del ejercicio 2005²⁹, desde la perspectiva presupuestaria sus efectos se prolongaron durante el ejercicio 2006, al incluirse en los PGE para dicho año una partida presupuestaria, la 23.08.456B.750, con el literal de “transferencias a CCAA para llevar a cabo los Planes nacionales de Suelos Contaminados, Residuos Urbanos, Residuos Especiales y el traslado de residuos a la península”, aplicación a cuyo cargo se financiaron las aportaciones del MMA en los convenios señalados. Se aprecia, por tanto, ausencia de un enfoque multilateral, aun cuando al tener por objeto los convenios finalizar actuaciones ya iniciadas pueden considerarse salvados los principios de igualdad y no discriminación en la misma medida que en dichas actuaciones.

Constituye un caso singular entre los convenios financiados con transferencias el formalizado con el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza, relativo a la provisión del Fondo Fiduciario para la financiación del Secretariado de Naciones Unidas para la década del agua 2006-2015 (MMA 65). La aportación del MMA se realiza a favor del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas y tiene cobertura tanto en el tenor de la rúbrica presupuestaria (23.05.452A.790 “Creación de la Oficina del Agua de las Naciones Unidas en Zaragoza”) como en el correspondiente Acuerdo entre el Reino de España y Naciones Unidas para la creación del expresado Fondo.

Por último, es obligado referirse a los tres convenios suscritos respectivamente con la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura e Iberdrola Distribución Eléctrica SAU (MMA 41), con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

la expresada doctrina va directamente formulada en relación con las subvenciones a favor de terceros gestionadas por las CCAA y no a aquellas en las que las beneficiarias son las mismas Comunidades. También el art. 86.2 LGP la aplica exclusivamente a las “subvenciones gestionadas”. No obstante, parece que dicha doctrina es extensible, con mayor razón aún, a los supuestos en las propias Comunidades, como tales, son beneficiarias de subvenciones estatales.

²⁹ Así se señala expresamente en el II Plan Nacional de Suelos Contaminados (2007-2015).

y con la Consejería de Territorio y Vivienda de la Generalidad Valenciana (MMA 39 y 40), que como se indica en otros apartados de este Informe (ver “Elementos objetivos” y “Tratamiento presupuestario”) tenían por objeto la realización de unas obras sobre unas líneas eléctricas propiedad de un tercero ajeno a la Administración, por lo que, en lugar de a créditos de inversiones, debieron imputarse a créditos de transferencia, como entregas en especie, y aplicarse la legislación en materia de subvenciones, de conformidad con la disposición adicional quinta de la LGS y, más concretamente, las previsiones del art. 86 LGP. En consecuencia, el cauce adecuado para canalizar estas aportaciones debería haber sido la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, con participación de todas las CCAA con competencias en la materia³⁰.

Los problemas que, en orden a la aplicación de los principios, presentan los convenios cuyos compromisos de gasto se imputan a créditos de inversiones o de gastos corriente son bien diversos a los estudiados y la situación legal es menos clara.

En el caso de los planes y programas conjuntos a que se refiere el art. 7 LRJ-PAC, el procedimiento establecido, en el que se atribuye a la correspondiente conferencia sectorial la iniciativa y el acuerdo aprobatorio, de cuyo contenido forman parte los compromisos financieros, las exigencias de los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación quedan satisfechas.

Por el contrario, cuando los convenios responden a planteamientos bilaterales, en ellos se da el riesgo de un trato desigual, si financiándose actuaciones de interés para la totalidad o para una parte de las CCAA, y que caen bajo las competencias de éstas, sólo se concede acceso a alguna de ellas. Sin embargo, el enfoque bilateral no tiene por qué desembocar en una situación discriminatoria.

En primer lugar, puede considerarse correcto el convenio bilateral cuando la AGE en el marco de sus competencias decide acometer o desarrollar una actuación que sólo reviste interés para una determinada Comunidad o cuando el convenio tiene por finalidad coordinar el ejercicio de competencias concurrentes, o también cuando la AGE se limita a financiar actuaciones de su competencia exclusiva, por más que se coordine con una concreta comunidad autónoma. Dentro de los supuestos descritos se encuadrarían los convenios de cofinanciación suscritos con la Junta de Extremadura para la celebración del III Congreso Nacional sobre Medio Ambiente para Niños y I Foro Ibérico (MMA 35), así como algunos convenios en materia de obras hidráulicas (MMA 47, 48 y 93), en los que la aportación del MMA se destina a financiar obras declaradas previamente de interés

³⁰ Este criterio parece ser el adoptado en la actualidad por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. En tal sentido, de la información obtenida se desprende que, según se acordó en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, celebrada el 30 de mayo de 2008, el Consejo de Ministros aprobó la distribución de 52.190.870 euros entre las CCAA para la financiación de los programas de protección y mejora del medio natural, de los que 1.822.010 euros se destinan a la corrección de tendidos eléctricos peligrosos para la avifauna.

general. Quedarían asimismo comprendidos en este grupo los convenios de cofinanciación celebrados con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y con la Junta de Castilla y León, para la actualización del Catálogo de Montes de Utilidad Pública y la estructura de la propiedad forestal (MMA 34 y 45), ya que en esta ocasión el MMA actúa en el ejercicio de la competencia que le viene conferida el art. 7.2.b de la Ley 43/2005, de 21 de noviembre, de Montes, a cuyo tenor corresponde a la AGE, en colaboración con las CCAA y sin perjuicio de sus competencias en este ámbito, la recopilación, elaboración y sistematización de la información forestal para mantener y actualizar la estadística forestal española.

Otro caso, en el que puede considerarse que se evita el trato desigual, aunque con menores garantías, es el de aquellos convenios que revisten carácter de generalidad, aunque no se actúa a través de órganos de composición multilateral, como son las conferencias sectoriales, o bien su participación es muy limitada. Tal sucede con los convenios en materia de restauración hidrológico-forestal, que fueron suscritos en los años 2005 y 2006 con un total de quince CCAA (con trece en 2005 y con otras dos en 2006). De estos quince convenios, se ha fiscalizado una muestra de nueve (MMA 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 42 y 43). Se trata de convenios de suscripción generalizada, que, según se declara en las respectivas partes expositivas, tienen su fundamento en el Plan Forestal Español, instrumento de planificación que fue aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 5 de julio de 2002 y que, a su vez, desarrollaba los conceptos recogidos en la Estrategia Forestal Española, que fue aprobada por la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente el 17 de marzo de 1999 y, en especial, el relativo a la coordinación administrativa. El Plan preveía que se firmaran convenios de colaboración entre el MMA y cada una de las CCAA, para articular la aplicación y desarrollo de aquél en el territorio de cada Comunidad. Se diseñaba, por tanto, un marco de bilateralidad generalizada, señalándose al respecto que los convenios que se suscribieran entre el MMA y las CCAA regularían la participación financiera de ambas administraciones.

De otra parte, en algún supuesto no se ha llegado a una situación de “bilateralidad generalizada”, pero se han llevado a cabo gestiones encaminadas a este fin. Este ha sido el caso del convenio celebrado con el IVIA, para el manejo de la patología de la seca de encinas y alcornoques (MMA 26), en cuyo expediente figura una nota firmada por el Jefe del Servicio de Protección contra Agentes Nocivos de la Dirección General para la Biodiversidad del MMA, en la que se señala que el 21 de marzo de 2005 el titular de la citada Dirección General se dirigió por carta a todos los directores generales de las CCAA involucradas en el problema que pretendía resolverse mediante el estudio de la seca del *Quercus mediterráneo*, informándoles acerca de la intención de tramitar un convenio en la materia e invitándoles a realizar una propuesta, de acuerdo con el esquema incluido como anexo de la carta. Se añadía que, habiendo transcurrido el mes que se preveía como plazo para la respuesta, sólo se había producido una propuesta por parte del IVIA. Con este trámite, puede considerarse que el respeto de los principios de igualdad y no discriminación quedaba suficientemente asegurado en el plano material. Sin embargo, el

ofrecimiento descrito reviste carácter excepcional, pues sólo se ha comprobado su existencia en el caso indicado.

Ahora bien, en los convenios suscritos en ámbitos materiales en los que todas o varias CCAA disponen de competencias de ejecución y de similares necesidades deberían darse las mismas posibilidades de acceso, si se quiere ser fiel a los principios indicados.

Resulta dudoso si se encuentra en este caso el convenio suscrito con la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, para la ejecución del proyecto de deslinde, amojonamiento y señalización de la Cañada Real Soriana Occidental en su trayecto por las provincias de Soria y de Ávila (MMA 44), a través del cual se cofinancia un proyecto que recae sobre un bien de dominio público autonómico y que se ejecuta en el marco cooperativo que se contempla en el art. 3.2 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias. Según el número 3º de la parte expositiva, la actuación del MMA se enmarcaría en un programa para la determinación física y, en su caso, la recuperación jurídica de las grandes cañadas reales de la Meseta u otras vías pecuarias que forman parte de la Red Nacional, la cual, a su vez, es objeto de atención singularizada en el art. 18 de la Ley, donde se señala que en la misma se integran aquéllas vías pecuarias cuyo itinerario discorra entre dos o más CCAA. Por su parte, en el número 5º de la parte expositiva se indica que con los trabajos que se acometan se dará por concluida la recuperación de la citada cañada real en todo su itinerario. El conjunto de las circunstancias descritas, es decir, la pertenencia de la vía pecuaria en cuestión a la Red Nacional de Vías Pecuarias, la existencia de un programa específico para recuperar las vías de la especie a la que pertenece la que es objeto de las obras convenidas y la necesidad de concluir los trabajos realizados con anterioridad en la vía pecuaria para su culminación, puede inducir a considerar que la elección directa de una determinada Comunidad Autónoma no ha vulnerado los principios de igualdad y no discriminación. A tal efecto, se mencionan en alegaciones otros convenios suscritos con diversas CCAA en el marco del programa citado, si bien no se hace referencia alguna a que se haya seguido un sistema objetivo de priorización en la selección.

III.2.3. Tratamiento presupuestario

1. La imputación presupuestaria del gasto derivado de los convenios no puede desligarse del estudio de los elementos de los mismos acometido en los apartados precedentes, pero presenta perfiles propios. El tipo de gasto que puede realizarse con cargo a los créditos autorizados en la LPGE depende de diversidad de factores: titularidad de las competencias en cuyo ejercicio se suscribe el convenio, naturaleza del objeto, titularidad de los resultados, etc. Como quiera que la repercusión presupuestaria de estos factores presenta un alto grado de inseguridad, resulta necesario hacer unas consideraciones previas sobre los criterios que, a juicio del Tribunal, deben reputarse determinantes del tipo de gasto que puede realizarse al amparo del crédito presupuestario

que le brinda cobertura. Este estudio, en vista de los problemas que plantean los expedientes fiscalizados, comprende fundamentalmente los dos extremos siguientes:

- Delimitación de los supuestos en que los gastos deben imputarse a créditos de inversiones de aquellos otros en que deben imputarse a créditos de transferencias (subvenciones). Como caso particular, deberá determinarse la repercusión presupuestaria de las obras o prestaciones realizadas por una Administración para entregarlas a otra sin contraprestación.

- Efectos de los créditos con asignación nominativa y su pretendida proyección plurianual.

Un elemento esencial en relación con el primer extremo de los indicados lo constituye la determinación de la Administración que tiene las competencias de ejecución de las actuaciones, la cual a su vez será la titular de los resultados obtenidos (obras, servicios...), sin perjuicio de que estos se puedan entregar posteriormente al uso público. Pues bien, si la Administración que financia tiene al mismo tiempo las competencias de ejecución, para ella el gasto será un gasto real imputable a los capítulos 2 o 6 de su Presupuesto. Por el contrario, si las competencias de ejecución son de una Administración autonómica, siendo la del Estado la Administración financiadora, el gasto será de transferencia, imputable a los capítulos 4 o 7. Este criterio es el que se corresponde con la naturaleza económica del gasto y es el que adopta el RLGS en cuyo artículo 2.3 a) dispone que será de aplicación la LGS a: *“los convenios de colaboración celebrados entre Administraciones Públicas, en los que únicamente la Administración Pública beneficiaria ostenta competencias propias de ejecución sobre la materia, consistiendo la obligación de la Administración Pública concedente de la subvención en la realización de una aportación dineraria a favor de la otra u otras partes del convenio, con la finalidad de financiar el ejercicio de tareas, inversiones, programas o cualquier actividad que entre dentro del ámbito de las competencias propias de la Administración Pública destinataria de los fondos”*.

2. Con respecto al problema de la determinación del crédito (de inversión o transferencia) al que han de imputarse las inversiones realizadas por una Administración para entregarlas a otra sin contraprestación y consiguientemente si la legislación aplicable es la legislación administrativa general o la específica de subvenciones, su solución requiere considerar tanto la legislación de subvenciones como los criterios de imputación presupuestaria vigentes.

De conformidad con la disposición adicional quinta “Ayudas en especie” de la LGS las entregas a título gratuito de bienes y derechos se registrarán por la legislación patrimonial, añadiendo que “no obstante lo anterior, se aplicará esta Ley, en los términos que se desarrollen reglamentariamente, cuando la ayuda consista en la entrega de bienes, derechos y servicios cuya adquisición se realice con la finalidad exclusiva de entregarlos a

un tercero". Así pues, ante la cesión gratuita de las obras realizadas por el MMA, surge la duda de si se ha de aplicar la legislación patrimonial o la LGS, con independencia de que se recurra al instrumento del convenio. Pues bien, en los casos indicados, se está a juicio de este Tribunal, en un supuesto de aplicación de la LGS, por cuanto los bienes en cuestión se construyen, no para integrarlos en el inventario de bienes patrimoniales del Estado, sino con la finalidad exclusiva de cederlos gratuitamente. La regulación de la cesión gratuita de bienes y derechos en la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) (arts. 145 a 151) responde a otros supuestos. Ciertamente la LGS hace referencia a la adquisición previa de los bienes que se entregan y no a su construcción, sin embargo el fondo económico y jurídico de la operación es el mismo en ambos casos y no existe razón para diferenciarlos, de manera que dentro del término adquisición debe considerarse comprendida también la construcción del bien cuando responde a igual fin: su entrega gratuita. Esta solución, por otra parte, es coherente con las definiciones de los códigos de capítulo VII "Transferencias de capital" de la Resolución de 18 de enero de 2001 de la Dirección General de Presupuestos, con arreglo a cuyos criterios se dotan las partidas presupuestarias en la LPGE. A tenor de dichas definiciones, "se incluyen también en este capítulo las «subvenciones en especie» de capital, referidas a bienes que adquiera la Administración Pública para su entrega a los beneficiarios en concepto de una subvención previamente concedida. Habrá de imputarse al artículo correspondiente, según el destinatario de la misma".

A partir de estas premisas cabe formular las observaciones que, a continuación, se detallan.

3. De los expedientes examinados, en 18, los gastos se imputan al capítulo 6 "Inversiones reales", bien al art. 61, cuando las actuaciones a desarrollar consisten en la realización de obras (MMA 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 47 y 48), bien al art. 64, si se trata de trabajos de asistencia técnica (MMA 26, 34 y 45), uno comprende gastos del capítulo 6 y del capítulo 7 "Transferencias de capital" (MMA 93), y los restantes se imputan a créditos de transferencia.

Pues bien, de los expresados convenios, los suscritos con algunas CCAA sobre actuaciones en materia de restauración hidrológico-forestal (MMA 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 42 y 43) tienen por objeto la realización directa por el MMA de actuaciones en materia forestal, que, como se indica en la parte expositiva de los mismos, están plenamente transferidas a todas las Comunidades. En rigor, estas actuaciones deberían haberse ejecutado por cada Comunidad o por el MMA en virtud de encomienda de gestión, pero en todo caso con imputación a créditos de transferencia.

En otros tres, imputados al capítulo 6, suscritos respectivamente con la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura e Iberdrola Distribución Eléctrica SAU (MMA 41), con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y con la Consejería de Territorio y Vivienda de la Generalidad Valenciana (MMA 39 y 40), según se

puso de manifiesto en el apartado “Elementos objetivos” precedente, la aportación del MMA consistió en la financiación o realización de unas obras sobre unas líneas eléctricas propiedad de un tercero ajeno a la Administración, por lo que debieron imputarse a créditos de transferencia, como entregas en especie, de conformidad con las consideraciones formuladas.

En el convenio con la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, para el desarrollo de actuaciones declaradas de interés general de la Nación en el ámbito de las cuencas hidrográficas intracomunitarias de Andalucía (MMA 93), la asunción por el MMA de la financiación de las actuaciones mediante créditos de inversiones o de transferencias y la adecuación de la imputación presupuestaria son dos cuestiones que han de resolverse igualmente a partir de las consideraciones antes formuladas, si bien la conclusión a que se llega es contraria al caso anterior: los gastos debían haberse imputado a créditos de inversión y no a créditos de transferencia. Consecuentemente con lo razonado más atrás, para valorar la situación, los gastos deben de ponerse en relación con la distribución de competencias entre la AGE y la Comunidad Autónoma y con la titularidad de los resultados, es decir, de las obras realizadas. En principio, la consideración de determinados gastos como inversión y su ejecución por la Comunidad Autónoma mediante encomienda de gestión supone que la correspondiente actuación es competencia del MMA; por el contrario, la financiación mediante el otorgamiento de subvenciones a favor de la Comunidad implica que las competencias de ejecución son de ésta. Pues bien, según la cláusula quinta del convenio con la Junta de Andalucía, las actuaciones a financiar se realizan “mediante colaboración económica”, al amparo del art. 124 de la Ley de Aguas, sin que se especifique cuál de los apartados de dicho artículo es el que se considera de aplicación, lo que es relevante a efectos presupuestarios, ya que en el apartado 1 del artículo se contemplan las obras hidráulicas de interés general, que son competencia del Estado, y en el tercero, las que, con carácter residual, se atribuyen a las CCAA. En consecuencia, lo coherente con la naturaleza de los créditos aprobados sería considerar que el destino de los mismos es financiar obras de competencia autonómica, pues la ejecución de competencias propias debe financiarse con créditos de inversiones, independientemente de que la ejecución material la lleve a cabo la AGE con sus propios medios o de que la gestión de la construcción y explotación se haga por una Comunidad Autónoma en virtud de convenio. Sin embargo, esta conclusión se contradice con el hecho de que las actuaciones a realizar, que se relacionan en el anexo II del convenio, están todas declaradas de interés general de la Nación y con la previsión de la cláusula 5ª a tenor de la cual, “una vez recepcionadas las obras, el Ministerio de Medio Ambiente procederá a su entrega a la Agencia Andaluza del Agua para su explotación, mantenimiento y conservación de las mismas”. Tratándose de unas obras competencia de la AGE y cuyos resultados le pertenecen lo procedente hubiera sido imputarlas a créditos de inversión, como las del anexo 1. En rigor, las diferencias entre unas y otras se han fundado, más que en la naturaleza económica del gasto, como era procedente, en aspectos formales, particularmente en las facultades que sobre su tramitación y ejecución se reserva el MMA. Ahora bien, dado que para la financiación de dichas actuaciones en los

sucesivos PGE se vienen recogiendo una subvención de carácter nominativo a favor de la citada Comunidad, que expresamente contempla la vía del convenio para su canalización, la aplicación del crédito desde el plano de la legalidad no puede calificarse de irregular, aunque no se adecúe a la naturaleza económica del gasto.

4. Los gastos de los 10 convenios restantes, incluido el celebrado con la Junta de Andalucía en la parte no financiada con créditos de inversiones, se imputan a créditos de transferencias, de los cuales cuatro son nominativos y un quinto, sin llegar a ser nominativa la consignación, restringe considerablemente los beneficiarios (un limitado número de ayuntamientos), a través del literal del crédito.

Los convenios imputados a créditos nominativos presentan algunos problemas similares. Dichos convenios son:

- El suscrito el 14 de diciembre de 2006, con la Generalidad de Cataluña para el desarrollo de actuaciones para la mejora y regeneración ambiental del Llobregat (MMA 49), imputado a la partida presupuestaria 23.05.452A.753 ("convenio con la Generalidad de Cataluña para la mejora y regeneración ambiental del Llobregat") de los PGE para 2006. El gasto comprometido asciende a 27.000.000 euros, distribuido en tres anualidades: 7.000.000 de euros para la anualidad de 2006, 9.000.000 euros para la de 2007 y 11.000.000 euros para 2008.

- El suscrito con la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, el 9 de febrero de 2006 (MMA 93), imputado, en parte, a las partidas - Concepto 751. Convenio con la Junta de Andalucía para el aprovechamiento hidráulico del litoral atlántico, y concepto 752. Convenio con la Junta de Andalucía para el aprovechamiento hidráulico del litoral mediterráneo. El importe y su distribución por anualidades se detallan en el cuadro del apartado III.2.5.11.

- El convenio suscrito en 2005 con la Generalidad de Cataluña, para el apoyo técnico y financiero de las actuaciones realizadas durante el período 2005-2007 con el CEMA (MMA 36), imputado al crédito 23.08.456B.450 ("convenio con la Comunidad Autónoma de Cataluña para el Centro de las Empresa y Medio Ambiente"), así como sus adendas de 2006 (MMA 50), más la prevista para 2007. Su distribución por anualidades no se explicita, si bien el convenio original fija la financiación del primer ejercicio y establece que "los ejercicios posteriores se financiarán, en su caso, con la cuantía que se establezca nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado para cada uno de ellos".

Aun cuando el literal del crédito, en los casos mencionados, no expresa propiamente el perceptor sino el objeto, la "nominatividad" es innegable, pues no cabe interpretar que la AGE, que es la otra parte que lo suscribe, se subvencione a sí misma. Los perceptores de la transferencia, en virtud de la rúbrica presupuestaria, no pueden ser otros que la Generalidad de Cataluña y la Junta de Andalucía, respectivamente.

De otra parte, en estos convenios concurre la anomalía de que, pese a ser imputables a una subvención nominativa, su vigencia y los compromisos financieros, más o menos firmes pero en todo caso contemplados en el clausulado, se extienden más allá del ejercicio presupuestario de vigencia de la dotación presupuestaria.

En principio, con cargo a una dotación presupuestaria nominativa no puede comprometerse un gasto plurianual, por ser contrario a su propia naturaleza, como la propia doctrina administrativa acertadamente reconoce³¹.

En el caso de los convenios con la Generalidad de Cataluña (MMA 49 y 36) los compromisos futuros quedan condicionados a que se otorgue la correspondiente dotación nominativa. Tal condicionamiento, sin embargo, es más formal que real, si se examinan el convenio en todo su contenido y los problemas que derivarían de la iniciación de unas actuaciones que, en caso de no obtenerse el crédito, quedarían inconclusas. De otra parte, en el ordenamiento presupuestario no se contempla la posibilidad de contraer compromisos de gasto condicionados al otorgamiento del crédito, pues incluso los compromisos de gasto plurianuales, imputables a créditos futuros, se autorizan por el art. 47 LGP dentro de unos límites prefijados por la propia Ley y sin condicionamiento alguno, y en la tramitación anticipada de expedientes de gasto la Instrucción de Operatoria Contable a seguir en la ejecución del gasto el Estado (IOC) establece (regla 41), no la posibilidad de contraer un compromiso condicionado, sino que la tramitación podrá alcanzar como máximo el momento inmediatamente anterior al compromiso, el cual queda pospuesto hasta la aprobación del nuevo Presupuesto.

Pese a ello, hay que hacer constar que con posterioridad la LPGE otorgó la consignación para hacer efectivos los gastos comprometidos.

En el plano de la ejecución presupuestaria, las exigencias derivadas de la temporalidad del Presupuesto, unida al incumplimiento de los plazos previstos de ejecución de los proyectos, ha desembocado en la realización de una serie de ajustes de carácter contable, para imputar los gastos al nuevo presupuesto, que ponen de manifiesto una gestión, cuando menos, ineficiente y más encaminada a cumplir las exigencias presupuestarias formales, que las de fondo.

³¹ Este criterio se mantiene por la IGAE en un Informe de 24 de mayo de 2007, en el que se expresa en los siguientes términos: "El acto de concesión de una subvención es único y se realiza por el importe total aunque el gasto derivado del mismo sea imputable a ejercicios posteriores. Sin embargo, el carácter nominativo sólo se puede predicar de la parte imputable al ejercicio corriente, por lo que únicamente se puede realizar una concesión directa fundada en el epígrafe a) del artículo 22.2 de la LGS por la cuantía consignada nominativamente. Por el contrario, respecto de la cuantía imputable a las anualidades futuras, al corresponder a créditos de Presupuestos que aun no están aprobados, no gozan de los beneficios de la nominatividad, por lo que su concesión directa debería ampararse en otro de los supuestos previstos en el apartado 2 del artículo 22 de la LGS. En caso contrario, toda la subvención se debería someter a los principios de publicidad y concurrencia habida cuenta que, como se ha señalado, el acto de concesión es único".

A través de un proceso informático masivo (BIBO), de efectos meramente contables, se imputan al presupuesto corriente los saldos de compromisos no ejecutados del ejercicio anterior, por incumplimiento del plazo, sin una paralela modificación de dicho plazo convenido, que armonice la ejecución real y su gestión presupuestaria. Este es el caso del convenio suscrito con la Junta de Andalucía (MMA 43), donde todos los proyectos encargados a TRAGSA durante 2006, un total de 16, incluían una pequeña inversión a realizar durante el citado ejercicio, sin que se hayan emitido certificaciones de obra en el mismo, imputándose los compromisos correspondientes, por el mecanismo descrito anteriormente, al presupuesto de 2007. El importe total de estos compromisos asciende a 102.647,35 euros. En igual situación se encuentran los convenios celebrados con las CCAA de Asturias, Canarias, Madrid, Murcia y Galicia (MMA 28, 29, 31, 32 y 33).

Destaca, entre los mencionados, el convenio celebrado con la Comunidad de Madrid (MMA 31), cuyo proyecto de “restauración y mejora de la cubierta vegetal de los montes M-1045 y M-1009 en los términos municipales de Robregordo y Somosierra. 4ª fase” fue encargado a TRAGSA el 15 de diciembre de 2006, realizándose la comprobación del replanteo en enero de 2007. Este convenio preveía una inversión de 229.888,19 euros (39,6% del total) para el año 2006, la cual se ejecutó en su totalidad durante 2007 y se imputó al presupuesto del citado ejercicio, sin que se hayan ajustado el documento de encargo y el expediente de gasto a esta circunstancia. Por el contrario, sí se tramitó y aprobó el reajuste de anualidades correspondiente por el desfase producido en el proyecto de “restauración y mejora de la cubierta vegetal de los montes M-1015 y M-1009 en los términos municipales de Robregordo y Somosierra. 5ª fase”, encargado a TRAGSA el 30 de noviembre de 2007 y en el que figuraba una inversión para ese año de 213.540,38 euros (41,6% del total), certificándose obras durante ese ejercicio por importe de 49.965,14 euros y el resto en 2008. No se alcanzan a entender las razones por las que se tratan de forma distinta dos situaciones aparentemente idénticas.

La actuación descrita en los dos párrafos anteriores, en su vertiente contable, viene regulada en la regla 55 de la IOC (“Aplicación al nuevo presupuesto de los compromisos de gasto y otras operaciones”), que literalmente señala en su apartado 1: “Una vez efectuados el cierre del Presupuesto de Gastos del ejercicio y la apertura del Presupuesto de Gastos del ejercicio siguiente, se registrarán con aplicación a este último presupuesto, y atendiendo al siguiente orden: Primero, las anualidades que correspondan al ejercicio que se inicia de compromisos plurianuales de gasto contraídos en años anteriores. Segundo, todos aquellos compromisos de gasto que en el presupuesto del ejercicio anterior hubieran quedado pendientes del reconocimiento de obligaciones, siempre que dichos compromisos estuviesen efectivamente contraídos con una persona o entidad claramente identificada en el correspondiente expediente y ajena a la Administración General del Estado”.

Ahora bien, a tenor de la regla 52 IOC, si por razones justificadas no se hubiera efectuado dentro de un ejercicio el reconocimiento de obligaciones correspondientes a bienes o servicios efectivamente recibidos en dicho ejercicio, lo procedente es reconocer

dichas obligaciones con cargo al presupuesto corriente, una vez comprobados todos los requisitos legalmente exigibles y especialmente la existencia de crédito. Por tanto, proceder a registrar en exclusiva el compromiso, sin el reconocimiento de la obligación, demuestra que se ha producido una inejecución del proyecto, o lo que es igual, un incumplimiento del plazo convenido. Dicho incumplimiento debe ir acompañado del oportuno expediente de modificación del contrato o del convenio inicial, de tal forma que se hagan coincidir ejecución real e imputación temporal del gasto al Presupuesto. Consecuentemente, aunque el acto contable resulta conforme con la regla 55 IOC éste no se adecua plenamente a los principios y normas que rigen en el procedimiento de gestión de los gastos. A la necesidad de priorizar los compromisos de gasto previamente adquiridos debería hacerse frente, a lo más, con una retención provisional de crédito, hasta que se tramite el expediente de modificación contractual.

III.2.4. Tramitación del expediente

1. Por regla general, se constata el cumplimiento de los trámites preceptivos, como el informe de la asesoría jurídica, el certificado de la existencia de crédito, la fiscalización de la intervención delegada y la aprobación del gasto. Asimismo, se ha comprobado que se ha obtenido la autorización de la Comisión Delegada de Política Autonómica y la del Consejo de Ministros, cuando era necesaria, por aplicación del art. 74.5 LGP, según la redacción vigente a la sazón. No obstante, se han apreciado algunas deficiencias que se exponen a continuación.

2. En primer lugar, respecto del acuerdo de inicio del expediente, trámite que viene exigido por el art. 69 LRJ-PAC cuando dicho inicio se produce de oficio, debe señalarse que no son pocos los casos en que se omite tal acuerdo (MMA 36, 37, 38, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 65 y 93) y en otros casos el correspondiente texto es incorrecto. El error suele proceder del empleo de modelos adaptados a los expedientes de contratación administrativa (MMA 26, 34, 35, 39, 40, 41, 44 y 45). De este modo, se califica, en estos acuerdos, al convenio de colaboración de “procedimiento de adjudicación” (MMA 26, 39, 40 y 41), mientras que en otros casos el convenio figura como objeto del expediente de contratación, reflejándose en el apartado relativo al procedimiento de adjudicación la “administración a través de TRAGSA” (MMA 34, 44 y 45). En este orden de cosas, se señala también que “se acuerda la iniciación del oportuno expediente de contratación”, cuyo objeto, según se señala expresamente, es el convenio (MMA 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 42 y 43).

3. En cuanto al informe justificativo exigido tanto por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990, modificado por el de 3 de julio de 1998, como por la Orden comunicada de 8 de febrero de 2002, aun cuando su cumplimiento es la regla general, no faltan supuestos en los que no consta dicho cumplimiento (MMA 36, 37, 38, 50, 51 y 52) o en que no está fechado (MMA 46, 48, 49 y 65).

4. La emisión de informe de la Abogacía del Estado se ha cumplido en todos los supuestos; no obstante, frecuentemente se emite con anterioridad a la fecha del informe justificativo (MMA 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45 y 47)³². Esta circunstancia no solo es contraria a la lógica sino también a lo señalado de modo expreso en la Orden comunicada de 8 de febrero de 2002, cuyo apartado 21 determina que “el proyecto remitido al Servicio Jurídico deberá ir acompañado del expediente, comprensivo, al menos, del informe justificativo”.

5. Con respecto a la autorización de la Comisión Delegada de Política Autonómica para suscribir los convenios, se ha omitido en el convenio celebrado con el IVIA, para el manejo de la patología de la seca de encinas y alcornoques (MMA 26).

En otro orden de cosas, debe señalarse que en el convenio suscrito con la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, para el desarrollo de actuaciones declaradas de interés general de la Nación en el ámbito de las cuencas hidrográficas intracomunitarias de Andalucía (MMA 93), la autorización de la Comisión Delegada de Política Autonómica es de fecha anterior (24-1-2006) a la emisión del informe justificativo (25-1-2006) y al último de los informes de la Abogacía del Estado (25-1-2006).

6. También figura en todos los expedientes la autorización del Consejo de Ministros en los casos en que ésta era preceptiva, por aplicación del art. 74.5 LGP, en la redacción vigente a la sazón, así como, en su caso, en el supuesto previsto en el art. 47.3 de la citada ley.

No obstante, es menester dejar constancia de algunas incidencias. Así, el convenio suscrito con la Generalidad de Cataluña, para el apoyo técnico y financiero de las actuaciones realizadas durante el período 2005-2007 por el CEMA (MMA 36), comenzó a ser tramitado como un convenio plurianual y, en tal sentido, consta en el expediente un informe de la intervención delegada, de 20 de junio de 2005, en el que se señala la necesidad de que se obtenga la autorización del Consejo de Ministros, no pudiendo ser fiscalizado el gasto mientras no se haya obtenido tal autorización. Sin embargo, según se desprende de la documentación que obra en el expediente, en fecha 18 de julio de 2005, el

³² Con independencia de los seis convenios en los que, como se ha indicado, no consta el informe justificativo (MMA 36, 37, 38, 50, 51 y 52), no ha sido tampoco posible comprobar la circunstancia indicada en otros cuatro (MMA 46, 48, 49 y 65), debido a que, como también se ha señalado, los informes justificativos no están fechados. Sin embargo, resulta posible que en uno de ellos (MMA 48), el informe justificativo haya sido realizado con posterioridad a la emisión del informe jurídico (27-2-2006) e, incluso, a la autorización de la Comisión Delegada de Política Autonómica (27-3-2006). Así podría darlo a entender un informe de la intervención delegada, de 2-6-2006, en el que se señala que “no se acompaña el informe del Ministerio que como trámite preceptivo en el procedimiento preparatorio de estos convenios se establece en la disposición adicional decimotercera de la Ley 30/1992”. De este modo, tan solo respecto de dos convenios (MMA 26 y 34) existe la certeza de que el informe justificativo fue elaborado con anterioridad a la fecha de emisión del informe jurídico, mientras que en otro caso (MMA 93) ambos informes son de la misma fecha. De otra parte, en otro convenio (MMA 44) el informe justificativo es de 23-2-2006 y el documento donde figura la conformidad con la suscripción del instrumento convencional está fechado el día anterior, pese a lo cual se menciona el referido informe, todavía inexistente en la indicada fecha.

Ministerio de Economía y Hacienda formula unas observaciones al MMA, en las que se indica que, al establecerse en el convenio un compromiso de gasto anual, ya que se trata de una subvención nominativa, no resulta necesaria la citada autorización del Consejo de Ministros.

El origen de esta discrepancia se debe sin duda a la duplicidad de objetos del convenio en cuestión, que consiste, de una parte, en establecer una colaboración plurianual y, de otra, en el marco de tal colaboración, canalizar una subvención nominativa prevista en la LPGE para 2005, financiándose las actuaciones de los ejercicios posteriores, “en su caso, en la cuantía que se establezca nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado para cada uno de ellos” y estableciéndose mediante adendas anuales las actuaciones a realizar por la cuantía establecida en los PGE de cada ejercicio. Dada la estructura del convenio, formalmente no se trata de una subvención plurianual, pero como se ha indicado en el apartado II.2.3 anterior, el carácter anual es más formal que real. En esta línea, debe repararse en que, al estructurarse el negocio jurídico en la forma indicada, se produce una suerte de inversión de las funciones que, conforme a la LGS, cumplen, respectivamente, convenio y subvención. En efecto, a tenor de la LGS, el convenio tiene una función instrumental respecto de la subvención nominativa, ya que es la vía a través de la cual ésta se canaliza, de modo que éste es precisamente su objeto, debiendo, en consecuencia, prevalecer la normativa aplicable a las subvenciones nominativas sobre la aplicable a los convenios.

7. El convenio celebrado con la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura y con Iberdrola, para la modificación de líneas eléctricas en Extremadura (MMA 41), se tramitó inicialmente en el año 2005, en el cual se obtuvo la autorización del Consejo de Ministros y se fiscalizó y aprobó el gasto, pero no se llegó a firmar.

Con posterioridad se realizaron una serie de modificaciones, que, entre otros extremos, afectaban a la distribución de anualidades, y se inició la tramitación de un nuevo expediente administrativo, reiterándose los trámites relativos al informe de la asesoría jurídica y a la autorización de la Comisión Delegada de Política Autonómica³³. El convenio se firmó finalmente en fecha 8 de noviembre de 2006, siendo sometido al trámite de intervención pero con posterioridad a su formalización. Por su parte la Intervención emitió un primer informe, de fecha 28 de noviembre de 2006, en el que consideró que, como consecuencia de la omisión de la fiscalización, se estaba ante el supuesto del art. 32 del Real Decreto 2188/1995, de 29 de diciembre, añadiendo que era prácticamente imposible que la ejecución de las obras pudiera finalizar en su totalidad en el plazo previsto en el convenio. En contestación a este informe, la unidad correspondiente del MMA, mediante un escrito no fechado, pero que en todo caso habría de ser de la misma fecha o de otra posterior a la del informe de la Intervención, alegó que “la Empresa Iberdrola Distribución,

³³ Así se desprende del reparo formulado por la intervención delegada en fecha 28 de noviembre de 2008.

agilizará al máximo la realización de los trabajos”. Pues bien si se tiene en cuenta que, según la cláusula séptima del convenio, las obras deberían estar finalizadas el 30 de noviembre de 2006, un mes antes del término de vigencia del convenio (30-12-2006), para tal agilización se disponía, en el mejor de los casos, del plazo, ciertamente perentorio, de tres días. Finalmente, la Intervención Delegada, en un nuevo informe, de 19 de diciembre de 2009, consideraba que no existía motivo para formular reparo suspensivo, aunque resaltaba el importante desfase temporal entre la autorización del Consejo de Ministros (9-12-2005) y la firma del convenio (8-11-2006).

Parecida incongruencia temporal se da en sendas adendas a dos convenios marco de colaboración, suscritos, respectivamente, con las CCAA de Aragón y de La Rioja, sobre actuaciones derivadas de Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados 1995-2005 (MMA 37 y 38). En la cláusula cuarta de ambas adendas se establecía que la vigencia del convenio se extendía desde su firma, el 28 de diciembre de 2000, en el primer caso, y el 3 de agosto de 2001, en el segundo, hasta el 31 de diciembre de 2005, fecha de finalización del Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados, llamando la atención el hecho de que la primera de las adendas citadas fuera firmada el 26 de diciembre de 2005 y que la segunda lo fuera el 28 de diciembre de mismo año, tan solo, respectivamente, seis y cuatro días antes de la fecha de expiración de la vigencia del convenio.

8. Los certificados de existencia de crédito de los convenios suscritos con la DGA, la Diputación Provincial de Huesca y ADELPA, para la ejecución de actuaciones relativas al ciclo integral del agua en municipios de Pirineo en la provincia de Huesca (MMA 46), con la Generalidad de Cataluña, para el desarrollo de actuaciones de mejora y regeneración ambiental del Llobregat (MMA 49), y con la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, para el desarrollo de actuaciones declaradas de interés general de la Nación en el ámbito de las cuencas hidrográficas intracomunitarias de Andalucía (MMA 93) fueron expedidos en el modelo usualmente utilizado, señalándose que “no se superan los límites establecidos en el art. 47 de la Ley 47/2003”. Sin embargo, se rebasaban dichos porcentajes, como lo prueba que el Consejo de Ministros hubo de autorizar que se pudieran adquirir en porcentajes superiores a los límites establecidos por el art. 47 LGP, en virtud de lo previsto en el número 3 de este precepto³⁴.

En cuanto a la fiscalización, se ha podido comprobar que, en el expediente relativo al convenio suscrito con la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, para la ejecución del proyecto de deslinde, amojonamiento y señalización de la Cañada Real Soriana Occidental en su trayecto por las provincias de Soria y Ávila (MMA 44), dicho acto es anterior (15-11-2006) a la fecha en que se formuló la propuesta de gasto (17-11-2006). De otra parte, varios convenios que tenían por finalidad la canalización de

³⁴ En el caso del convenio MMA 93, también se autorizaba a modificar el número máximo de anualidades permitido por el art. 47.2 LGP.

subvenciones nominativas aparecen fiscalizados pese a que a tenor del art. 151 LGP no estaban sometidos a este trámite, al menos en lo relativo a la concesión de la subvención (MMA 36 y 49).

9. El convenio celebrado con la Junta de Castilla y León el 10 de noviembre de 2006, sobre el catálogo de Montes de Utilidad Pública y la estructura de la propiedad forestal, (MMA 45), fue autorizado por el Consejo de Ministros en su reunión de 20 de octubre de 2006 con un coste total de 320.000 euros, de los que corresponden al MMA 160.000 euros, distribuidos en las anualidades 2006, 2007 y 2008, por 20.000 euros, 60.000 euros y 80.000 euros respectivamente, aprobándose el gasto por el Director General para la Biodiversidad el 8 de noviembre de 2006, previa fiscalización favorable por la intervención delegada, por estos importes y con esta misma distribución temporal. Sin que existan causas que lo justifiquen, se vuelve a aprobar el gasto por el mismo Director General el 4 de abril de 2007, y también con la fiscalización previa de la intervención delegada, pero ahora sólo constan dos anualidades, 2007 y 2008, acumulándose a la primera la prevista inicialmente para el año 2006. También en el documento de encargo remitido a la empresa “Tecnologías y Servicios Agrarios Sociedad Anónima (TRAGSATEC), fechado el mismo día, se contemplan estas dos únicas anualidades, alterando el contenido del Acuerdo del Consejo de Ministros, en el que se fijaba una distribución de anualidades que sólo podría modificarse mediante un nuevo Acuerdo por cuanto es la plurianualidad el factor determinante de la necesidad de autorización por el Consejo.

10. Salvo una excepción (MMA 26), los convenios fiscalizados han sido objeto de publicación en el BOE, en cumplimiento de lo previsto al efecto por el art. 8 LRJ-PAC³⁵. En relación con este extremo hay que destacar el largo tiempo que, en ocasiones, transcurre desde la firma del convenio hasta su publicación, dándose el caso de que esta última se produce, a veces, con una diferencia de diez meses (MMA 48 y 52) e, incluso, de más de un año (MMA 39,40 y 93) y en algún supuesto cuando la vigencia del convenio ha expirado (MMA 52).

Es cierto que la falta de publicación o, en su caso, la tardanza en realizarla, no impide que el convenio cause efectos entre sus suscriptores, ya que aquéllos, salvo cláusula en contrario, se producen desde el momento de la firma (art. 8.2 LRJ-PAC). Sin embargo, el transcurso de un tiempo excesivo entre la fecha en que se firma el instrumento de formalización y el día en que se publica, singularmente cuando al tiempo de la publicación ya ha expirado su vigencia, no puede considerarse acorde con lo fines perseguidos con dicha publicación.

³⁵ La pertenencia de la entidad autonómica firmante de este convenio a la Administración Institucional de la Comunidad correspondiente no es óbice a la obligatoriedad de la publicación en el BOE -y en el Diario Oficial de dicha Comunidad-, ya que, en consonancia con la interpretación recogida en la Introducción de este apartado III del Informe, lo dispuesto en el art. 8 LRJAP-PAC debe entenderse aplicable también a dichas entidades.

11. El art. 8.2 LRJ-PAC determina que tanto los convenios de conferencia sectorial, como los convenios de colaboración, serán comunicados al Senado, no obrando en el MMA, según la información obtenida, ningún antecedente en relación con la comunicación al Senado de los convenios suscritos por dicho departamento ministerial con las CCAA durante los años 2005 y 2006.

12. La Orden comunicada de 8 de febrero de 2002 establece que los convenios serán remitidos al órgano correspondiente del Ministerio de Administraciones Públicas para su inscripción en el Registro General de Convenios, según previene el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990, modificado por el de 3 de julio de 1998.

De las comprobaciones realizadas se desprende que los convenios fiscalizados, con dos excepciones (MMA 26 y 65), han sido objeto de inscripción en dicho registro.

Con independencia de ello, se han realizado asimismo comprobaciones acerca de la inscripción en el registro existente en el MMA, resultando de las mismas que, salvo tres excepciones (MMA 26, 39 y 40), los convenios fiscalizados están inscritos en el mismo.

III.2.5. Ejecución del convenio

1. En todos los convenios analizados, salvo en tres casos (MMA 26, 51 y 52), se contempla de forma expresa la creación de órganos mixtos de vigilancia y control, de acuerdo con la previsión del art. 6.3 LRJ-PAC.

Las funciones de estos órganos están escasamente definidas en la Ley y su constitución no es obligatoria. Según el citado artículo de la LRJ-PAC es misión suya resolver los problemas de interpretación y cumplimiento que pudieran plantearse. La escueta configuración legal debería complementarse con unas previsiones en el clausulado de los convenios que los convirtiera en instrumentos eficaces en orden a la correcta ejecución de lo convenido y que supliera la laguna legal en cuanto a las funciones que convendría asignárseles. Sin embargo, en la práctica, sus funciones se enuncian en términos muy genéricos, sin que llegue a definirse con precisión su alcance real, y si bien en algunos aspectos se avanza en concreción, no llega a hacerse de forma suficiente. Así, por ejemplo, en los convenios celebrados en materia de restauración hidrológico-forestal (MMA 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 42 y 43), todos ellos idénticos, además de las funciones genéricas de seguimiento y control de la ejecución del convenio y de resolución de las incidencias que se pudieran producir, se asigna a los comités de seguimiento otras más específicas sobre la comprobación de la concordancia entre los proyectos y trabajos a realizar y los objetivos del convenio, o la de proponer las modificaciones del contenido y del importe de las actuaciones. No obstante, no se dice a quién corresponde la aprobación de las citadas propuestas, pudiendo concluirse, por el contenido de las actas y de la documentación obrante en los expedientes, que los acuerdos de los comités se consideran

como decisiones firmes, que posteriormente se ejecutan por los órganos administrativos competentes. En otros convenios, las competencias se limitan a la resolución de las incidencias en su ejecución (MMA 34, 44, 45, 46 y 48). Sólo en tres casos se hace una referencia expresa a la obligación de informar -se entiende que a los suscriptores del convenio- sobre las que se pudieran producir durante la ejecución (MMA 48, 49 y 93), y únicamente un texto convencional (MMA 65) otorga al órgano de control la facultad para valorar los trabajos realizados.

También se ha comprobado la ausencia de referencias específicas a la coordinación que debe existir entre las actividades realizadas por estos órganos y las unidades del MMA involucradas en la gestión de los convenios, lo que puede afectar a la eficacia del modelo de control, por el riesgo de que existan tareas no asumidas por nadie, o que otras, por el contrario, se realicen por duplicado, incrementándose de forma injustificada el coste de estas actividades.

En orden a su funcionamiento, especialmente a la hora de definir la periodicidad de sus reuniones, existen convenios en los que no se hace ninguna referencia a este extremo (MMA 34, 35, 39, 40, 41, 44, 45, 48, 49, 50 y 65) y otros en los que se fijan una, dos o más reuniones anuales, o con otra periodicidad. También son escasas las referencias a la forma de actuar de estos órganos, a cómo deben adoptarse los acuerdos y a la vinculación de los mismos, limitándose, en el mejor de los casos, a señalar que su funcionamiento se ajustará a lo establecido en el título II, capítulo II LRJ-PAC, que regula los órganos colegiados (MMA 34, 44 y 47).

Respecto de la aplicación de lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990, modificado por el de 3 de julio de 1998, sobre la participación de un representante de la Delegación del Gobierno correspondiente en los comités de seguimiento, siempre que el seguimiento pueda ser realizado a nivel periférico, no consta que la misma esté contemplada en 15 instrumentos convencionales (MMA 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41 y 50). En los convenios celebrados en el año 2006 con la Generalidad de Cataluña y con la Junta de Andalucía, sobre actuaciones de la Dirección General para la Biodiversidad en materia de restauración hidrológico-forestal (MMA 42 y 43), se prevé, a diferencia de lo que ocurre en los que sobre esta materia se suscribieron durante 2005, la participación del citado representante de la Delegación del Gobierno. Esta circunstancia no estaba inicialmente prevista en ambos proyectos de convenios, habiendo sido incorporada posteriormente a los mismos como consecuencia de sendas indicaciones realizadas por la Comisión Delegada de Política Autonómica en los acuerdos de autorización para la suscripción de los correspondientes instrumentos convencionales.

En cuanto al desarrollo de las funciones encomendadas, su valoración debe realizarse a tenor del contenido de las actas de las reuniones celebradas, debiendo señalarse que de seis convenios no se han aportado las actas de todas las reuniones del

órgano de control, lo que ha impedido valorar su contenido y la actividad de los mismos (MMA 36, 39, 41, 44, 45 y 47).

Del análisis de las aportadas cabe destacar diversas deficiencias que, en parte, derivan de la falta de concreción de sus funciones, tanto legal como convencionalmente, a la que se ha hecho referencia en párrafos anteriores:

- En primer lugar, el contenido de las actas carece, por lo general, del detalle deseable, lo que impide, en algunas ocasiones, deducir el estado real de la ejecución de los convenios, y en otras -la gran mayoría-, conocer las causas de las dificultades que se presentan durante la misma y que impiden dicha ejecución en los términos inicialmente previstos.

- Especialmente significativa es la ausencia de pronunciamientos expresos sobre los trabajos realizados, no quedando constancia en las actas, salvo excepciones, de ninguna valoración final sobre las actuaciones ejecutadas y sobre el cumplimiento del objeto del convenio.

- En general, las actuaciones de estos órganos de control se ajustan a lo establecido en los textos convencionales, si bien se ha comprobado la existencia de algunos acuerdos que desbordan el marco competencial establecido, especialmente en aspectos relacionados con la capacidad de proponer determinadas modificaciones sobre las actividades a ejecutar, o sobre los presupuestos destinados a su ejecución, apareciendo en las actas como acuerdos definitivamente aprobados, sin necesidad de una ulterior ratificación por los suscriptores del convenio (MMA 28, 31, 33, 39 y 43).

De lo anteriormente expuesto, cabe concluir que es imprescindible mejorar el funcionamiento de estos mecanismos de control, además de generalizar su constitución y de definir con mayor precisión los aspectos esenciales de los mismos, como son sus funciones, régimen de funcionamiento, periodicidad de las reuniones e información a suministrar a los suscriptores de los convenios. Igualmente, sería necesario mejorar el contenido de las actas, de tal forma que del mismo pueda deducirse con precisión tanto el estado de ejecución de los compromisos asumidos por cada parte del convenio, como las causas que, en su caso, pudieran obstaculizar o impedir el cumplimiento de su objeto y la valoración de la comisión sobre estos extremos.

2. Al analizar los aspectos relativos a la ejecución es necesario distinguir los dos planos que frecuentemente ofrecen los convenios: el marco de la colaboración entre las Administraciones que los suscriben –relación jurídica convencional- y las posteriores actuaciones realizadas por cada una de dichas Administraciones en ejecución de lo convenido, que pueden dar lugar a una ulterior relación jurídica, de naturaleza contractual o de encomienda de gestión, con terceros ajenos al convenio.

A partir de este planteamiento, conviene detenerse, en primer lugar, en la ejecución de los suscritos con algunas CCAA sobre actuaciones en materia de restauración hidrológico-forestal (MMA 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 42 y 43) por coincidir en todos ellos tanto su objeto como la forma de ejecución. Como se indicó en su momento, el objeto genérico es la realización por el MMA y con cargo a sus presupuestos de una o de varias actuaciones en materia forestal. Dichas actuaciones se han llevado a cabo por el MMA mediante encargos a TRAGSA, o a alguna de sus filiales, al amparo de lo establecido en el Real Decreto 371/1999, de 5 de marzo. A fin de comprobar si se han realizado las inversiones convenidas – y sólo a estos efectos-, se ha analizado la tramitación de los subsiguientes expedientes de contratación por el MMA así como la ejecución de todos y cada uno de los proyectos incluidos en sus anexos, comprobando su aprobación, la existencia del documento de encargo a TRAGSA y la correlación entre ambos, el acta de comprobación de replanteo de las obras, y las cuentas justificativas tramitadas.

El resultado de estas comprobaciones puede resumirse en lo siguiente:

- Los proyectos son aprobados por el MMA.
- En los proyectos, además de la memoria y de la descripción de las actuaciones a realizar, figura un presupuesto detallado por unidades de ejecución con sus correspondientes precios unitarios.
- La ejecución de todos los proyectos se encomienda a Tragsa, según las tarifas en vigor.
- Las actuaciones realizadas por TRAGSA o la filial encargada de la ejecución de los trabajos se justifican mediante cuentas justificativas en las que se incluyen las facturas de dicha empresa y las certificaciones de obra, a las que se acompañan relaciones valoradas de las unidades de obra ejecutada, así como las actas de recepción que se hubieran realizado y las liquidaciones que, en su caso, se hubieran practicado.
- En los casos en los en que la ejecución ha finalizado, no existen diferencias entre las unidades de obra del proyecto y las de las relaciones valoradas ni entre los importes certificados y el presupuesto inicial.

Se han detectado retrasos generalizados y significativos en la redacción y aprobación de los proyectos a ejecutar, debido, en la mayoría de los casos, a la necesidad de someterlos al procedimiento de evaluación de impacto ambiental y, adicionalmente, cuando las actuaciones afectaban a espacios pertenecientes a la Red Europea Natura 2000, o hubieran sido propuestos para la misma, a un informe o estudio específico desde un enfoque medioambiental. Estos retrasos han tenido una importante repercusión en la ejecución de los convenios, incidiendo, en unos casos, en el importe total de la inversión, provocando, en otros, desfases entre las anualidades previstas y la ejecución real de las

obras, o impidiendo, en el peor de los casos, la ejecución de algún proyecto en los términos establecidos inicialmente, tal y como se concretará más adelante.

También se ha comprobado que los encargos de los proyectos se realizan, con bastante frecuencia, en unas fechas que imposibilitan la ejecución en plazo de los trabajos previstos por falta de tiempo material, circunstancia que ha tenido una importante incidencia en la gestión presupuestaria, dando lugar a la tramitación de expedientes de reajustes de anualidades (MMA 29, 31, 33, 42 y 43) o a imputar automáticamente a los PGE de un ejercicio los compromisos de gasto que en los PGE del ejercicio anterior hubieran quedado pendientes del reconocimiento de obligaciones (MMA 28, 29, 31, 32, 33 y 43), tal como se puso de manifiesto en el apartado II.2.3. Mayor importancia tiene, por cuanto trasciende de lo formal a lo sustantivo, la solución que se adopta en otras ocasiones, en las que la anulación de los remanentes al cierre del ejercicio desemboca en la inejecución de lo convenido. Tal ha sido el caso del convenio suscrito con la Comunidad Autónoma de Cantabria (MMA 27) por importe de 1.588.492,37 euros, que preveía la realización de un único proyecto, a ejecutar en el periodo 2005-2008, pero, como consecuencia del retraso en su aprobación y su posterior encargo a TRAGSA, que se produce a mediados de 2006, no se ejecutó la anualidad de 2005, reduciéndose el importe de la inversión en 272.049,93 euros, equivalente al 17% de la inversión total prevista. También destaca en este sentido el celebrado con la Comunidad Autónoma de Canarias (MMA 29), en el que la inversión se reduce en 839.653,29 euros, lo que representa el 21% de la prevista en el convenio y se traduce en la no ejecución de una de las actuaciones recogidas en su anexo, en concreto el “proyecto de encauzamiento del barranco El Cercado de San Andrés. Término municipal de Santa Cruz de Tenerife. Isla de Tenerife”. En menor medida afecta esta circunstancia al convenio suscrito con el Principado de Asturias (MMA 28), donde la inversión no ejecutada es de 226.892,00 euros, el 9,5% del total, lo que, sin embargo, no afectó directamente a los proyectos previstos, ya que el primero de los aprobados fue modificado a la baja como consecuencia del informe negativo de evaluación de impacto ambiental, lo que permitió no solo absorber el importe anterior, sino también incrementar el previsto inicialmente para los demás proyectos.

No consta la causa por la que, ante la falta de tiempo para la ejecución, en muchos casos se reajustan las anualidades y en otros no se ejecutan, en su totalidad, las inversiones previstas.

El estado de las obras de estos convenios, a la fecha de finalización de su vigencia (31 de diciembre de 2008), es el siguiente:

- El conjunto de los nueve convenios analizados incluía la realización de 55 actuaciones, mediante la ejecución de otras tantas obras.

- En un total de 48 proyectos, las obras fueron ejecutadas y certificadas en su totalidad dentro del plazo de vigencia, y en 14 de ellos se realizaron los actos de

comprobación y recepción de la inversión, participando en los mismos un representante designado por la IGAE. En las 34 restantes, estaban pendientes de celebración dichos actos de comprobación material.

- En cinco proyectos, no se ha tramitado la totalidad de las certificaciones de obra y otros dos proyectos no han sido ejecutados.

Por otra parte, en la ejecución de varios convenios, se han producido incidencias que seguidamente se señalan.

En el caso del convenio suscrito con la Comunidad Autónoma de Canarias (MMA 29), en el proyecto de “restauración hidrológico-forestal del Julán-Malpaso-Las Malinas (Isla del Hierro)” iniciado en enero de 2006, con un periodo de ejecución de 28 meses y un presupuesto de 559.620,71 euros, del que se certificaron obras por importe de 225.439,21 euros hasta diciembre de 2006, en enero de 2007, el director de obras acuerda la suspensión temporal de las mismas como consecuencia de la elaboración de un reformado del proyecto original, que finalmente es aprobado el 30 de octubre de 2008, acordándose la reanudación de las actuaciones en noviembre de ese mismo año, mes al que corresponde la última certificación, por importe de 334.181,50 euros, lo que supone que en el plazo de un mes se ha ejecutado aproximadamente el 60% del proyecto. En el proyecto de “corrección hidrológico-forestal de la cuenca media y alta del barranco de Ayagaures y Arguineguín (Isla de Gran Canaria)” también se produjo la suspensión temporal de las obras desde septiembre hasta diciembre de 2008, finalizando la vigencia del convenio el 31 de ese mismo mes y restando por certificar obra por un importe de 931.096,80 euros, un 88% del presupuesto del proyecto.

En el convenio celebrado con la Comunidad Autónoma de Galicia (MMA 33), el proyecto de “regeneración y mejora de la cubierta vegetal en los montes Madalena y Villariño”, encargado a TRAGSA, por importe de 280.360,14 euros, cuyas obras se iniciaron el 16 de octubre de 2008 y debían finalizar antes del 31 de diciembre del mismo año, se certifican actuaciones por importe de 244.199,62 euros. La comisión de seguimiento propuso un reajuste de anualidades ante la imposibilidad de finalizar las obras dentro de plazo, pero no se llegó a tramitar, porque el plazo de vigencia del convenio finalizaba el 31 de diciembre de 2008. En el expediente no hay constancia de nuevas actuaciones.

Del convenio suscrito con la Generalidad de Cataluña (MMA 42), el proyecto de “regeneración de las cabeceras de cuencas del Alt Empordá” no llegó a ser aprobado, al reparar el expediente la intervención delegada, mediante escrito de 24 de septiembre de 2008, por no estar de acuerdo con los precios unitarios de obra aplicados al proyecto y por considerar inejecutable el mismo durante el periodo de vigencia del convenio, hasta 31 de diciembre de 2008, ya que, según la programación que figuraba en la documentación presentada, las obras se prolongarían durante un periodo de siete meses. En otros dos

proyectos de ese mismo convenio aun no se ha expedido la última certificación, correspondiente a diciembre de 2008, representando los importes pendientes de certificar el 42% y el 28% de los presupuestos, datos especialmente significativos si se comparan con los plazos de ejecución de las obras, 12 y 25 meses, respectivamente.

No se han detectado incidencias en la ejecución de los proyectos correspondientes a los convenios suscritos con las CCAA de Cantabria, Asturias, Baleares, Madrid y Murcia (MMA 27, 28, 30, 31 y 32), estando certificados en su totalidad y recepcionados o pendientes de este trámite, pero dentro del plazo para su realización y con representante de la IGAE designado para acudir al mismo.

3. Otro bloque de convenios está constituido por los tres suscritos para la realización de actuaciones en líneas eléctricas, a fin de reducir la mortalidad por electrocución en aves rapaces del Catálogo Nacional de Especies Amenazadas (MMA 39, 40 y 41).

Como incidencia común a los convenios suscritos con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (MMA 39) y con la Consejería de Territorio y Vivienda de la Generalidad Valenciana (MMA 40) destaca el desfase en la ejecución. En ambos casos el coste de la inversión prevista para los años 2005 y 2006, se aplica, previo el oportuno reajuste, a los años 2006 y 2007, pues por las fechas de tramitación resultaba de imposible ejecución la anualidad de 2005.

El convenio suscrito con la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura y con Iberdrola el 11 de noviembre de 2006 (MMA 41) presenta varias diferencias con los dos anteriores, consistiendo la primera en la participación de un tercero, una empresa privada, en su condición de propietaria de las líneas en las que se habían de realizar las modificaciones, y la segunda en que es esta empresa la encargada de realizar los trabajos en los términos descritos en el anexo del convenio. La acreditación de la ejecución se realiza, según se establece en su cláusula sexta, mediante la presentación de un informe, fechado el día 18 de noviembre de 2006, en el que se describe la totalidad de las actuaciones ejecutadas en las líneas identificadas en el anexo. Debe ponerse en relación esta fecha con lo indicado en el apartado relativo a la tramitación de los expedientes, donde se señalaba que el plazo efectivo para la ejecución era como máximo de tres días, del 28 al 30 de noviembre de 2006, considerando las fechas de devolución del expediente por la intervención delegada y la de finalización de los trabajos que figura en la cláusula sexta del convenio. En todo caso, dado que la fiscalización favorable del compromiso de gasto no se produjo hasta el 19 de diciembre de 2006, los trabajos nunca podían haberse ejecutado en el plazo establecido en el convenio.

Por lo que respecta a la justificación (MMA 41), además del informe elaborado por la empresa responsable de la ejecución de los trabajos, se acompaña un certificado de los costes, emitido por la misma, así como el certificado de conformidad emitido por la dirección técnica, pero no se justifican los gastos efectivamente realizados mediante

facturas o documentos de valor probatorio equivalente, en los términos establecidos en la cláusula sexta del convenio.

4. Los convenios suscritos con la Consejería de Medio Ambiente del Gobierno de las Islas Baleares y con la Consejería de Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria, para la ejecución de determinadas obras hidráulicas y para la ejecución de actuaciones en riberas y cauces en el río Híjar, respectivamente (MMA 47 y 48), presentan disfunciones similares en lo referente a su ejecución. En ambos casos, los plazos de vigencia de los convenios no son adecuados para que las actuaciones previstas puedan realizarse en plazo, lo que exige la modificación de las anualidades convenidas. De otra parte, debe señalarse que no se ha tramitado ninguna cuenta justificativa de la ejecución de estos convenios.

En suma, cabe apreciar en estos casos una ausencia de planificación realista de las actividades a desarrollar, lo que hace que se asuman compromisos totalmente irrealizables en los plazos convenidos.

5. Queda por analizar, dentro de los financiados con cargo a créditos de inversiones reales, la ejecución de una serie de convenios singulares, que no presentan elementos comunes entre ellos, ni con los analizados anteriormente, habiéndose detectado algunas incidencias que conviene destacar.

Éste es el caso del convenio celebrado con el IVIA, para el manejo de la patología de la seca de encinas y alcornoques (MMA 26), formalizado el 17 de octubre de 2005 y vigente hasta el 31 de diciembre de 2007. En el informe elaborado por el IVIA, fechado el 29 de noviembre de 2005, se describen actuaciones realizadas con anterioridad a la firma, algunas de ellas ejecutadas incluso en 2004. En concreto en el informe fechado el 29 de noviembre de 2005 se señala que se realizaron reposiciones de faltas en diciembre de 2004 en las parcelas de Monfragüe (Cáceres) y de La Almoraima (Cádiz). A las cuentas justificativas, además de los informes citados, se acompañan las facturas emitidas por dicho organismo autónomo y unas certificaciones de pago, que se limitan a transcribir lo indicado en la cláusula quinta del convenio en materia de pago, pero que no se pronuncian sobre la conformidad o no de los trabajos realizados.

Por otra parte, a la vista de los informes presentados por IVIA, puede concluirse que no se ha ejecutado una parte de las actuaciones previstas. A tal efecto, puede señalarse que las actividades de sustitución de marras y mantenimiento de parcelas se han ejecutado conforme se establecía en el programa de trabajo, pero de las restantes no consta ninguna actividad (analítica de micélicos) o la misma ha sido muy escasa (seguimiento de parcelas y procesamiento en laboratorio).

En el convenio suscrito el 8 de septiembre de 2005 con la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, para el estudio y evolución del Catálogo de Montes de Utilidad Pública y la determinación de la actual estructura de la

propiedad forestal de Castilla-La Mancha, con especial referencia a los montes catalogados de las entidades locales, a los montes de las sociedades de vecinos y a otros montes singulares (MMA 34), el objeto y el plazo de ejecución fueron ampliados mediante adenda suscrita el 11 de junio de 2007, incorporándose el estudio relativo a los montes protectores. Se ha acreditado la ejecución del convenio mediante la entrega de un DVD, en el que figuran los resultados de los estudios realizados por TRAGSATEC. En estos estudios figura la totalidad de los trabajos acordados en el convenio original, mientras que sólo se incluía una parte de los previstos en la adenda, ya que no están los relativos a las provincias de Cuenca y de Guadalajara, sin que del texto de la adenda, ni del pliego de prescripciones técnicas particulares entregado a la empresa encargada de la ejecución de los trabajos pueda concluirse que las citadas provincias estaban excluidas del mencionado estudio. Se han tramitado un total de seis cuentas justificativas por el total de la inversión prevista, a las que se acompaña la factura de la empresa responsable de la ejecución, certificación de conformidad de los trabajos realizados y relación valorada de los mismos, utilizando como unidad de valoración el coste/hora de los técnicos que han intervenido en la ejecución de las actuaciones, en los términos que se establecen en los pliegos de prescripciones técnicas particulares.

Respecto del convenio suscrito el 23 de noviembre de 2006 con la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, para la ejecución del proyecto de deslinde, amojonamiento y señalización de la Cañada Real Soriana Occidental en su trayecto por las provincias de Soria y de Ávila (MMA 44), cuya vigencia se extiende hasta el 31 de diciembre de 2009, la empresa TRAGSATEC, a la que se le encargó por el MMA la ejecución, ha presentado las facturas y las relaciones valoradas de los trabajos ejecutados, que, junto con las certificaciones expedidas por el director de obra, integran las cuentas justificativas. Por el contrario, la citada empresa no ha entregado, a la fecha de realización de los trabajos de fiscalización, ninguna documentación en la que se materialicen los trabajos, a la que hacen referencia los apartados 6 y 7 del citado pliego de prescripciones técnicas, a lo que no se le obligaba en el encargo.

Con relación a la ejecución del convenio celebrado con la Junta de Castilla y León el 10 de noviembre de 2006, sobre el catálogo de Montes de Utilidad Pública y la estructura de la propiedad forestal (MMA 45), a la fecha de realización de los trabajos de fiscalización, se había certificado la ejecución total de dos de las cuatro actuaciones previstas y la parcial de las otras dos, estando aun vigente el convenio.

Por último, en el caso de los convenios celebrados con la Junta de Extremadura para la celebración del III Congreso Nacional sobre Medio Ambiente para Niños y el I Foro Ibérico (MMA 35), y con el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza, relativo a la provisión del Fondo Fiduciario para la Financiación del Secretariado de Naciones Unidas para la década 2006-2015 (MMA 65), se ha acreditado su correcta ejecución en los términos fijados en sus cláusulas.

6. En el examen de los convenios financiados con créditos de subvenciones, que se analizan a continuación, se ha comprobado, como exige la legislación en la materia, tanto si se acredita la realización del proyecto o actividad, objeto del convenio, por la entidad beneficiaria como si se justifica el gasto correspondiente (art. 14 LGS y art. 72 RLGS). De otra parte, de conformidad con lo dispuesto en el art. 30.4 LGS, la justificación no ha de limitarse a acreditar a la aplicación de la cantidad aportada por la Administración General del Estado sino que debe extenderse a la aplicación de todos los recursos aportados, públicos o privados. Como norma específica de justificación de las subvenciones concedidas a CCAA y Entidades locales habrá de considerarse también la disposición adicional 9ª del RLGS. Desde la perspectiva de la justificación no existen diferencias derivadas del carácter nominativo o no nominativo de la subvención.

7. Dentro de los convenios financiados con cargo a créditos de transferencias presentan características comunes los dos celebrados con la Comunidad Autónoma de Aragón (MMA 37 y 51) y los celebrados con la Comunidad Autónoma de La Rioja (MMA 38), así como con la Comunidad Valenciana (MMA 52), para la realización de actuaciones en materia de recuperación de suelos contaminados.

Los convenios suscritos con los Gobiernos de Aragón y La Rioja en 2005 (MMA 37 y 38) responden a un esquema común, tratándose de adendas a los convenios marco de colaboración suscritos con el MMA en 2000 y 2001 respectivamente, y cuyo objeto es actualizar los compromisos que se alcanzaron sobre la financiación y las actuaciones en los citados convenios marco para el periodo 2000-2004. Se trata en definitiva de la regularización de éstos, así como de formalizar lo acordado en las respectivas comisiones de seguimiento en cuanto a las actuaciones a ejecutar en 2005, sobre las que conviene aclarar que si bien los convenios marco originales sólo contemplaban actuaciones para el periodo señalado anteriormente, el Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados extendía su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2005.

En relación con la ejecución de los proyectos, se ha comprobado la documentación aportada por ambos gobiernos regionales -certificaciones de obra, relaciones valoradas a precios unitarios y facturas presentadas por el Gobierno de Aragón, y las certificaciones del Gobierno de la Rioja-, así como el documento de evaluación para el seguimiento, suscrito por el Director General de Calidad y Evaluación Ambiental del MMA, pudiendo concluirse del citado análisis que las actuaciones se ejecutaron en los términos en que fueron aprobadas por las respectivas comisiones de seguimiento.

Distinto es el caso del segundo de los convenios suscritos con el Gobierno de Aragón (MMA 51) y del suscrito con la Generalidad Valenciana (MMA 52) y cuyo objeto es establecer las condiciones para la colaboración entre estas y el MMA, para financiar determinadas actuaciones, previstas en los convenios anteriores, que quedaron pendientes de ejecutar, estableciéndose el importe de la inversión a financiar por ambas Administraciones al 50%.

En el suscrito con el Gobierno de Aragón (MMA 51) el grueso de las actuaciones contempladas se centra en el vertedero de Bailín, al igual que sucedía con las incluidas en el convenio marco para el periodo 2000-2004 y en la adenda suscrita en 2005 (MMA 37). No parece, a la vista de la documentación aportada, que todas estas actuaciones respondan a un proyecto único y global, planificado en su contenido y en el tiempo requerido para su ejecución, como cabría exigir a una actuación cuyo objeto debería ser restablecer un equilibrio ambiental de una zona altamente contaminada, en los términos que fija el Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados. Tampoco aparecen estas actuaciones en los textos convencionales con el nivel de detalle suficiente como para poder emitir una opinión sobre si las mismas se ajustan a las definidas en el citado Plan. Incluso, algunas de ellas, como el seguimiento y control del vertedero, que se repite sistemáticamente desde el año 2000, parece que tiene más relación con la gestión de aquél que con actuaciones específicas destinadas a la recuperación de suelos contaminados.

Por último, en el convenio suscrito con la Generalidad Valenciana el 25 de julio de 2006 (MMA 52) a la vista de la documentación obrante en el expediente cabe concluir que sólo uno de los tres proyectos a ejecutar puede considerarse como realizado, mientras que de otro tan sólo se ha ejecutado y justificado aproximadamente el 30% de las obras previstas y del tercero no se ha realizado ninguna actuación, sin que en el documento de evaluación del seguimiento del convenio, ni en la documentación presentada por la Generalidad Valenciana, se expliquen las causas por las que no se ejecutaron las inversiones inicialmente previstas. Esta falta de ejecución dio lugar a la correspondiente anulación de los compromisos de gasto, por importe de 393.169,80 euros, mediante resolución del Director General de Calidad y Evaluación Ambiental de 9 de abril de 2007, previamente fiscalizada por la intervención delegada, sin que conste en la documentación aportada un acuerdo entre las partes sobre la inejecución parcial.

8. Las incidencias en la ejecución del convenio suscrito el 11 de octubre de 2006 para establecer la colaboración entre el MMA, la DGA, la Diputación Provincial de Huesca y ADELPA, para la ejecución de obras relacionadas con el ciclo integral del agua en determinados municipios del Pirineo Aragonés, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2007 (MMA 46), son variadas habida cuenta de la complejidad de su objeto.

La aportación del MMA se eleva a 20.000.000 euros, distribuidos en dos anualidades iguales en 2006 y 2007, con cargo a los créditos del capítulo 7 de los PGE. La primera anualidad se libra a la firma del convenio y la segunda al inicio del ejercicio presupuestario 2007. Se trata, en definitiva, de una subvención de pago anticipado (art. 34.4 LGS). Por su parte, el Gobierno de Aragón se compromete a financiar, por vía subvencional, una serie de actuaciones, por importe de 1.969.120,57 euros.

En los anexos I y II del convenio se recogen, en sendas relaciones, las actuaciones a financiar por el MMA, siendo las del primero de carácter prioritario y teniendo las del segundo índole complementaria³⁶.

No consta si la Comunidad Autónoma de Aragón realizó las actuaciones a las que se comprometía en virtud del convenio.

En el marco del convenio corresponde a la Diputación Provincial de Huesca realizar las actuaciones, objeto del mismo, para lo cual no se fija un plazo concreto, según requiere el art. 31 LGS. Confirma esta indeterminación lo establecido en el apartado B de la cláusula segunda del instrumento convencional, según la cual de no haberse terminado la totalidad de las actuaciones a 31 de diciembre de 2007, por el importe contemplado en el convenio, y una vez conocido el importe máximo que las mismas pueden representar, los firmantes establecerán posibles mecanismos de colaboración para su culminación, en su caso, a través de un nuevo convenio.

Corresponde igualmente a la Diputación la obligación de justificar la aplicación de los fondos transferidos, a cuyo efecto se establece que deberá remitir semestralmente al MMA un informe sobre el estado de avance de los proyectos, así como una certificación de la intervención provincial sobre los gastos realizados en el semestre de que se trate, debiendo entenderse que esta obligación se extiende hasta que se hubieran tramitado las liquidaciones de todos y cada uno de los proyectos ejecutados.

En cumplimiento de las expresadas obligaciones, la Diputación Provincial remitió escrito de 26 de febrero de 2008, con entrada en el MMA el 29 del mismo mes y año, en el que se informa acerca de la situación a 31 de diciembre de 2007. A este escrito se acompañaba un informe con el estado de las actuaciones, en el que figuraba el presupuesto de cada proyecto si estaba redactado, o, en caso contrario, el previsto inicialmente para la actuación. También se aportaba un certificado del interventor de la Diputación Provincial, relativo a los gastos realizados a esa misma fecha. En el citado informe, figuran un total de 42 actuaciones, la totalidad de las que son definidas como prioritarias en el anexo I del convenio, excepto la correspondiente al municipio de Murillo de Gállego, sin que consten en el expediente las causas por las que se produce esta exclusión.

³⁶ Puestos en relación los citados anexos con el convenio bilateral suscrito entre el MMA y la Diputación Provincial de Huesca el 4 de octubre de 2007, por el que se canaliza una subvención nominativa consignada en los PGE para dicho ejercicio, cabría interpretar que se vacía de contenido, al menos parcialmente, el convenio cuatripartito, de 11 de octubre de 2006, ya que entre las actuaciones que se financian con el instrumento bilateral se encuentra la elaboración de los proyectos incluidos en el anexo II del instrumento cuatripartito, sin que existan indicios de ningún tipo que permitan concluir que dicha financiación no estaba prevista en éste, máxime teniendo en cuenta que, respecto de las actuaciones que figuran en el anexo I del mismo, se financia tanto la ejecución como la redacción de sus proyectos y la dirección de obra.

Respecto de la situación a 31 de diciembre de 2007, fecha en la que finaliza la vigencia del convenio, de las 42 actuaciones programadas sólo en una se había iniciado la ejecución, otras dos estaban adjudicadas y pendientes de ser iniciada su ejecución, siete en fase de contratación, y en las 32 restantes el proyecto no estaba aprobado. El importe total de los proyectos adjudicados, según se desprende del informe aportado, se elevaba a 1.740.461,09 euros, mientras que el correspondiente a los proyectos que estaban en fase de licitación era de 4.935.736,12 euros, muy lejos de los 20.000.000 de euros aportados por el MMA. Estas cantidades no coinciden con las certificadas por el interventor de la Diputación Provincial, según el cual los créditos autorizados por obras en trámite de contratación ascendían a 3.434.815,04 euros y los comprometidos por contratos adjudicados se elevaban a 1.973.393,75 euros, de los cuales estaban certificados y pagados 92.308,89 euros.

En el informe remitido por la Diputación Provincial con el estado de los proyectos a 31 de diciembre de 2008, figuran 44 actuaciones, como consecuencia del desdoblamiento de alguna de las previstas inicialmente en varios proyectos, siendo su situación la siguiente: cinco finalizadas, 15 en ejecución, 15 en fase de contratación y nueve pendientes de aprobación del proyecto.

En el certificado del interventor provincial sobre la ejecución del convenio a esa misma fecha, un año después de finalizada la vigencia de aquel, se señala que los créditos autorizados por obras en trámite de contratación ascienden a 6.458.408,86 euros y los comprometidos por contratos adjudicados son 8.685.348,21 euros, de los cuales están certificados y pagados 4.278.360,11 euros. En términos porcentuales, esto supone que los créditos comprometidos a esa fecha representan algo menos del 44% del total de la cantidad librada, pero si consideramos como ejecutados los importes en fase de autorización, este porcentaje alcanzaría el 75%.

Ante la situación expuesta en orden a la ejecución de las actuaciones, se suscriben dos nuevos convenios, uno con fecha 4 de octubre de 2007 para canalizar una subvención nominativa con el literal "Diputación Provincial de Huesca para actuaciones de mejora de las condiciones actuales del denominado "ciclo integral del agua en el Pirineo Aragonés" y otro con fecha 17 de noviembre de 2008, y la misma imputación presupuestaria que el primero. Los objetos de estos dos convenios son la realización de una serie de actuaciones que figuraban en el anexo II del convenio original de 2006, en el que se establecían las actuaciones complementarias. No obstante, no se han incorporado a este último convenio la totalidad de las actuaciones incluidas en el citado anexo II, sin que consten en el expediente las razones que justifiquen la exclusión de alguna de ellas. Tampoco se contiene, en ninguno de los convenios suscritos en 2008 previsión alguna sobre las actuaciones pendientes del anexo I, cuya ejecución se está realizando sin la cobertura del oportuno instrumento convencional, al haber finalizado la vigencia de aquel el 31 de diciembre de 2007.

9. En cuanto al convenio suscrito en 2005 con la Generalidad de Cataluña, para el apoyo técnico y financiero de las actuaciones realizadas durante el período 2005-2006 con el CEMA, así como sus adendas de 2006 (MMA 36 y 50), se establece, como procedimiento para la justificación de las actuaciones previstas, la certificación de las mismas por parte del director-coordinador del convenio. En los casos analizados, constan las citadas certificaciones de conformidad con las actividades realizadas, por lo que se considera que la justificación es acorde con lo establecido en el convenio. Ahora bien, este mecanismo de justificación debería completarse con la introducción en los convenios de una cláusula en la que se estableciese el contraste de las afirmaciones del gestor con las de un órgano independiente, como podría ser el interventor, para acreditar la veracidad y la regularidad de la documentación, tal como, con posterioridad al convenio referido, ha contemplado la disposición adicional 9ª RLGS.

De otra parte, la forma de justificación hay que ponerla en relación con el hecho de que el texto convencional y sus adendas están acompañados de una relación de actividades a realizar, agrupadas en varios bloques, que pueden considerarse como una mera declaración de intenciones, dada la capacidad otorgada a la comisión de seguimiento para su modificación y que, en todo caso, no dejan de ser enunciados genéricos, de los que no constan ni las actividades concretas a realizar, ni su alcance, ni el objetivo final de las mismas. Esta metodología, consistente en una genérica definición de las actuaciones que se pretende ejecutar, supone una importante limitación a la hora de establecer mecanismos de control y verificación de su efectiva ejecución, máxime si, como es el caso, no se implementan en el convenio procedimientos exhaustivos de justificación de las actividades ejecutadas, limitándose estos a una simple certificación a realizar por el responsable de la dirección de los trabajos.

En los casos analizados, constan las citadas certificaciones de conformidad con las actividades realizadas e, incluso, están acompañadas de certificaciones presentadas por el beneficiario de la subvención, por lo que habrá que concluir, con las limitaciones señaladas anteriormente, que las mismas se han ejecutado, si bien en los amplios términos previstos en el convenio.

10. El convenio suscrito el 14 de diciembre de 2006, cuyo objeto es establecer el régimen de colaboración entre la AGE, a través del MMA, y la Generalidad de Cataluña, a través de la Consejería de Medio Ambiente y Vivienda, para el desarrollo de actuaciones para la mejora y regeneración ambiental del Llobregat (MMA 49), presenta importantes peculiaridades en su ejecución, que merecen un análisis singular, si bien dichas peculiaridades arrancan de la fase de adjudicación. Los hechos y circunstancias a considerar se detallan a continuación:

a) El crédito al que se imputa el gasto en el momento de la suscripción del convenio es el 23.05.452A.753 “Convenio con la Generalidad de Cataluña para la mejora y regeneración ambiental del Llobregat” de los PGE para 2006, cuyo literal se mantiene en

años sucesivos; el gasto total comprometido asciende a 27.000.000 euros, distribuido en tres anualidades: 7.000.000 de euros para la anualidad de 2006, 9.000.000 euros para la de 2007 y 11.000.000 euros para 2008.

- A lo largo de su ejecución se producen una serie de demoras que dan lugar a reajustes de anualidades, que se resumen en el cuadro siguiente:

	CONVENIO ORIGINAL (14/12/2006)	PRIMER REAJUSTE (NO APROBADO)	SEGUNDO REAJUSTE (18/09/2007)	TERCER REAJUSTE (19/11/2007)	CUARTO REAJUSTE (12/11/2008)
2006	7.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000
2007	9.000.000	14.000.000	5.000.000	1.000.000	1.000.000
2008	11.000.000	11.000.000	14.000.000	14.000.000	7.000.000
2009	-	-	6.000.000	6.000.000	8.600.000
2010	-	-	-	4.000.000	8.400.000
TOTAL	27.000.000	27.000.000	27.000.000	27.000.000	27.000.000

- El importe de las consignaciones presupuestarias de los ejercicios 2006 y 2007 se corresponden con la anualidad prevista en el convenio inicial y las de los ejercicios 2008 y 2009 con las anualidades del reajuste efectuado el 18/09/2007, como consecuencia de demoras en la ejecución. Dichas consignaciones son de los importes siguientes:

Presupuestos 2006: 23.05.452A.753	7.000.000,00 €
Presupuestos 2007: 23.05.452A.753	9.000.000,00 €
Presupuestos 2008: 23.05.452A.753	14.000.000,00 €
Presupuestos 2009: 23.05.452A.753	6.000.000,00 €

b) Como consecuencia del carácter nominativo de la subvención, el convenio constituía, a tenor del art. 28 LGS, el instrumento habitual para su canalización. No obstante, el examen de su contenido permite apreciar que no se ha limitado a fijar las condiciones para materializar una subvención nominativa, sino que, a la vez, se establece un régimen de colaboración para un periodo que se extiende a varias anualidades, si bien la financiación, para las anualidades segunda y tercera, queda condicionada a su consignación en los PGE de cada ejercicio. De otra parte, la cláusula segunda prevé la posibilidad de modificar esta distribución de anualidades, manteniendo en todo caso el importe total de la financiación.

c) Los reajustes de las anualidades no se han limitado a redistribuir el importe comprometido inicialmente, sino que, además, se aprobaba una ampliación del plazo de vigencia previsto en la cláusula octava. Esta cláusula determinaba literalmente que aquél extendería su vigencia "hasta la total liquidación de las obligaciones, que, salvo fuerza mayor, nunca podrán exceder en tiempo a la anualidad correspondiente al 2008". Sin

embargo, señala acto seguido que este límite se entenderá “salvo las reprogramaciones previstas en la cláusula segunda que podrían comportar una prórroga en la finalización nunca superior a dos años”. A su vez, la cláusula segunda citada prevé la posibilidad de volver a programar las cuantías anuales en el caso de que no se consuma la totalidad de los créditos en el ejercicio presupuesto previsto, si bien manteniendo la financiación total contemplada en el convenio. La nueva programación deberá ser aprobada por la comisión mixta de seguimiento.

Los hechos anteriores en algunos extremos son irregulares, a tenor de la legalidad administrativa y presupuestaria ordinaria, si bien la posterior concesión mediante la LPGE de la consignación para hacer efectivos los gastos comprometidos vino a dotar de eficacia la actuación administrativa.

Por otra parte, la cláusula cuarta, relativa al abono y liquidación de las actuaciones del convenio, prevé un pago anticipado de 2.000.000 euros, a realizar en el momento de la firma, para iniciar los trámites previos a las actuaciones, mientras que el resto de los libramientos se producirán en el plazo máximo de dos meses desde que se acredite la justificación, mediante certificaciones de obra validadas por el director de obra correspondiente.

En términos generales hay que destacar el considerable retraso con que se realizan las actuaciones previstas, debido en parte a la complejidad que presenta la redacción y aprobación de los proyectos de obra, lo que ha derivado en la ampliación del plazo de vigencia del instrumento convencional hasta las anualidades 2009-2010, no previstas inicialmente, y en las que se ejecutará el 63% del convenio.

El importe total de las inversiones realizadas y justificadas hasta 31 de diciembre de 2008 asciende a 10.180.173,90 euros, de los cuales se han imputado a los presupuestos de 2006, 2.000.000 euros; a los de 2007, 1.000.000 euros; y a los de 2008, 7.000.000 euros, según la distribución de anualidades prevista, y los 180.173,90 euros restantes a los de 2009.

En fecha 5 de diciembre de 2007, se presenta la documentación acreditativa de las actuaciones realizadas en el marco del convenio hasta esa fecha, las cuales alcanzan un importe de 3.455.593,08 euros, que justifican los 2.000.000 euros en los que finalmente quedó la anualidad de 2006, 1.000.000 euros correspondientes a la anualidad de 2007. El resto se tramita contra la anualidad de 2008.

En junio de 2008, se presenta una nueva justificación, por importe de 2.172.974,45 euros, a la cual se da conformidad mediante resolución, sin fecha, del Secretario de Estado de Medio Rural y Agua. La justificación consiste en una relación de facturas de la Agencia Catalana del Agua, los certificados de pago emitidos por el Interventor de la Mancomunidad y los nuevos contratos adjudicados.

Se ha comprobado toda la documentación correspondiente a las dos justificaciones mencionadas anteriormente (contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados con otras entidades públicas para la ejecución del convenio, así como justificantes de los pagos realizados por las mismas y por la propia Generalidad), resultando conformes con lo establecido en el convenio.

Respecto del resto de justificaciones, presentadas el 14 de agosto y el 1 y 16 de diciembre de 2008, por importes de 1.724.645,25 euros, 1.593.946,44 euros y 1.233.014,68 euros, respectivamente, se ha comprobado que consta la correspondiente conformidad a las mismas por parte del MMA. De esta última justificación, se imputan al presupuesto de 2008 un total de 1.052.840,78 euros y los 180.173,90 euros restantes se aplican a la anualidad de 2009.

11. Mayor complejidad ha presentado el seguimiento de la ejecución del convenio suscrito con la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, en el que se acuerda la ejecución de actuaciones declaradas de interés general de la Nación en el ámbito de las cuencas hidrográficas intracomunitarias de Andalucía (MMA 93) y se establecen los mecanismos de colaboración financiera para el desarrollo de dichas actuaciones. Los hechos y circunstancias de mayor relieve se detallan a continuación.

El convenio se formaliza el 9 de febrero de 2006, previa autorización por el Consejo de Ministros el día 3 de ese mismo mes y año, con vigencia hasta la finalización de las obras que se desarrollen, si bien el escenario presupuestario que contempla se refiere al periodo 2006-2013, para lo que también fue necesaria la previa autorización por el Consejo de Ministros, conforme a lo establecido en el apartado 3 del artículo 47 LGP, al rebasar los compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros los límites previstos en dicho artículo.

El importe total del convenio asciende a 319.400.000 euros. Parte de esta cantidad aparece imputada como gastos de inversión del MMA, comprometidos bien en el momento de suscripción del convenio, bien con anterioridad, según se detalla más adelante, y parte como transferencias (subvenciones nominativas) a favor de la Junta de Andalucía, lo que confiere un carácter mixto al convenio, aun cuando el destino común de los fondos del Estado es la realización y ejecución de obras hidráulicas declaradas de interés general de la Nación. Existen también actuaciones que debe ejecutar directamente la Junta de Andalucía con cargo a su propio presupuesto, sin especificación de importe.

Con independencia de la valoración que se hizo en el apartado del Informe dedicado al tratamiento presupuestario sobre la adecuación del gasto comprometido al crédito, la distribución por anualidades de los compromisos adquiridos por el MMA es la siguiente:

EJERCICIOS	CAPÍTULO 6	CAPÍTULO 7	TOTAL
2006	21.546.000,00	2.005.000,00	23.551.000,00
2007	32.094.000,00	21.707.000,00	53.801.000,00
2008	48.682.000,00	26.559.000,00	75.241.000,00
2009	64.000.000,00	28.660.000,00	92.660.000,00
2010	15.000.000,00	24.209.000,00	39.209.000,00
2011	-	20.652.500,00	20.652.500,00
2012	-	12.885.500,00	12.885.500,00
2013	-	1.400.000,00	1.400.000,00
TOTAL	181.322.000,00	138.078.000,00	319.400.000,00

Como se indicó anteriormente, dentro de las obras imputables a créditos de inversión, el anexo I distingue dos bloques: las denominadas “actuaciones en ejecución” y las denominadas “actuaciones nuevas”. El conjunto de todas ellas asciende a 181.322.000 euros, si bien el convenio no detalla la cantidad correspondiente a cada bloque, es decir, ni siquiera distingue entre los importes correspondientes a las actuaciones nuevas y a las que estaban en ejecución en el momento de la firma del convenio. Ello ha dado lugar a serios problemas en la gestión no siempre correctamente planteados ni resueltos.

El primer paso para clarificar el escenario financiero debería ser conocer el importe de los gastos comprometidos para la ejecución de las actuaciones iniciadas con anterioridad a la firma del convenio, circunstancia que no debería presentar especiales dificultades, por tratarse de obras ya adjudicadas por unos importes ciertos y de las que habría que considerar, a efectos del convenio, únicamente las cantidades pendientes de certificación a la fecha de formalización del mismo. Pues bien, no existe en el expediente un análisis exhaustivo para determinar esta cantidad, constando únicamente un documento no referenciado según el cual las cantidades comprometidas y pendientes de ejecutar por estas obras ascienden a 56.536.020,22 euros, de los cuales 22.477.276,60 euros corresponden a compromisos del ejercicio 2006, 32.843.836,66 a compromisos con cargo a los PGE para 2007 y los 1.214.906,96 restantes a créditos comprometidos contra la anualidad de 2008. Esta cantidad difiere de la que se deduce del convenio y de los documentos contables expedidos con motivo de su tramitación.

En efecto, la ejecución de las actuaciones nuevas da lugar, en el plano presupuestario, a que se tramiten documentos contables correspondientes a créditos destinados a inversiones, por importe de 126.556.418,12 euros, distribuidos entre dos programas presupuestarios con el detalle por anualidades que figura en la siguiente tabla:

EJERCICIOS	PROGRAMA 456A/601	PROGRAMA 452A/611	TOTAL
2006	-	-	-
2007	-	-	-
2008	23.269.831,90	24.286.586,22	47.556.418,12
2009	39.000.000,00	25.000.000,00	64.000.000,00
2010	15.000.000,00	-	15.000.000,00
TOTAL	77.269.831,90	49.286.586,22	126.556.418,12

La confusión entre el importe total del convenio, los compromisos ya adquiridos y los nuevos, se manifiesta igualmente en el acto de aprobación formal del gasto por la titular del MMA, con fecha 8 de febrero de 2006, por un importe total de 319.400.000 euros. Lógicamente, la aprobación del gasto debería haber tenido en cuenta que una parte de las aportaciones previstas en el convenio, las correspondientes a actuaciones en ejecución, ya estaban comprometidas, por lo que resultaba innecesaria su aprobación, circunstancia que queda corroborada por el hecho de que sólo se tramitan los documentos contables correspondientes a los créditos que, al menos teóricamente, tienen como finalidad la financiación de nuevas actuaciones.

De otra parte, si consideramos las cantidades comprometidas antes mencionadas para actuaciones en ejecución, que suman 56.536.020,22 euros, y los créditos autorizados en el momento de la firma del convenio, se aprecia que el importe resultante (183.092.438,34 euros) supera el importe global destinado a inversiones (181.322.000 euros), lo que obliga al MMA a rediseñar el escenario financiero del convenio ajustando el importe correspondiente a los compromisos derivados de las actuaciones en ejecución, según figura en la siguiente tabla:

	ACTUACIONES EN EJECUCIÓN	NUEVAS ACTUACIONES 601	NUEVAS ACTUACIONES 611	TOTAL
2006	21.546.000,00	-	-	21.546.000,00
2007	32.094.000,00	-	-	32.094.000,00
2008	1.125.581,88	23.269.831,90	24.286.586,22	48.682.000,00
2009	-	39.000.000,00	25.000.000,00	64.000.000,00
2010	-	15.000.000,00	-	15.000.000,00
TOTAL	54.765.581,88	77.269.831,90	49.286.586,22	181.322.000,00

Efectivamente, a lo largo del ejercicio 2007 se comprueba por el MMA que la suma de los importes comprometidos (actuaciones en ejecución) y de los autorizados (actuaciones nuevas) supera las anualidades previstas para los ejercicios 2008, 2009 y 2010, procediéndose, a través de escrito del Subdirector General de Programación Económica, a ajustar los créditos del convenio, mediante la disminución de los asignados a

obra nueva. El ajuste, que afecta a las distintas anualidades, supone, por tanto, detraer fondos destinados a nuevas actuaciones, por lo que resultaría imposible la ejecución de estas en los términos previstos en el convenio. Por ello, en lugar de haber sido aprobado unilateralmente por el MMA, hubiera debido ser acordado, primero, y propuesto, después, por la comisión mixta de seguimiento. Además, la decisión supone una modificación sustancial del acto de aprobación del gasto adoptado por la titular del MMA, por lo que cabe cuestionarse la competencia del citado Subdirector General para su modificación. El nuevo escenario presupuestario queda como sigue:

	OBRA ANTIGUA INICIAL	OBRA ANTIGUA AJUSTADA	OBRA NUEVA INICIAL	OBRA NUEVA AJUSTADA	TOTAL INICIAL AJUSTADO
2006	21.546.000,00	21.546.000,00	-	-	21.546.000,00
2007	32.094.000,00	32.094.000,00	-	-	32.094.000,00
2008	1.125.581,88	17.723.955,46	47.583.418,12	30.958.044,54	48.682.000,00
2009	-	4.515.334,56	64.000.000,00	59.484.665,44	64.000.000,00
2010	-	1.828.710,00	15.000.000,00	13.171.290,00	15.000.000,00
TOTAL	54.765.581,88	77.708.000,02	126.556.418,12	103.613.999,98	181.322.000,00

Con independencia de los ajustes derivados de las causas indicadas, el escenario financiero inicial ha experimentado continuas variaciones, que en unos casos han consistido en descontraer gastos comprometidos para nuevas actuaciones (obra nueva) a fin de destinar los créditos liberados a la financiación de incrementos de costo en los proyectos iniciados con anterioridad a la firma del convenio (obra antigua), y en otros en reajustes de anualidades como consecuencia de retrasos en la ejecución de los proyectos.

Así, el 18 de noviembre de 2008 se contabilizan documentos por los que se modifica la distribución de fondos entre los créditos destinados a actuaciones en ejecución y actuaciones nuevas durante el ejercicio 2009, destinándose 3.013.468,41 euros a proyectos antiguos, sin que conste en el expediente ningún documento ni de justificación ni de aprobación de este movimiento.

El 25 de noviembre de 2008, es decir, una semana después, el Secretario de Estado de Medio Rural y Agua aprueba un nuevo ajuste entre las cantidades destinadas a nuevas actuaciones y las que se encontraban en ejecución a la firma del convenio. Este ajuste tiene por objeto dar cobertura presupuestaria a los mayores gastos derivados de la ejecución de estas últimas, como consecuencia de la tramitación de modificados, revisiones de precios o liquidaciones de obra, refiriéndose exclusivamente a las inversiones de los ejercicios 2008, 2009 y 2010.

El 29 de diciembre de 2008, el Secretario de Estado de Medio Rural y Agua aprueba un reajuste de anualidades, previa fiscalización por la intervención delegada. De lo

señalado en la exposición de motivos del documento correspondiente, podría concluirse que la redistribución sólo afecta a las anualidades de 2008 a 2011, pero en el acuerdo de aprobación se modifican también las de 2006 y 2007, en contra del criterio establecido por la propia intervención delegada en su escrito de 18 de diciembre de 2008, por su carácter retroactivo.

La siguiente tabla refleja la situación presupuestaria del convenio después de la aprobación de este reajuste de anualidades:

	CAP 6 INICIAL	REAJUSTE	CAP 6 FINAL	CAP 7
2006	21.546.000,00	-2.464.180,00	19.081.820,00	2.005.000,00
2007	32.094.000,00	10.148.810,00	42.242.810,00	21.707.000,00
2008	48.682.000,00	-10.682.000,00	38.000.000,00	26.559.000,00
2009	64.000.000,00	-34.000.000,00	30.000.000,00	28.660.000,00
2010	15.000.000,00	12.000.000,00	27.000.000,00	24.209.000,00
2011	-	24.997.370,00	24.997.370,00	20.652.500,00
2012	-	-	-	12.885.500,00
2013	-	-	-	1.400.000,00
TOTAL	181.322.000,00	0,00	181.322.000,00	138.078.000,00

Los documentos contables correspondientes a este último reajuste no coinciden con lo aprobado por el Secretario de Estado. Así, el incremento de crédito para la anualidad de 2010 se distribuía a partes iguales entre los dos programas presupuestarios que recogían los créditos destinados a financiar las inversiones de este convenio (452A y 456A), es decir, 6.000.000 euros en cada programa, mientras que los documentos contables aprobados y contabilizados asignan 2.449.000 euros al programa 452A y 9.551.000 euros al programa 456A. También la anualidad de 2011 está mal contabilizada, ya que el acuerdo original incrementaba en 12.997.370 euros la correspondiente al programa 452A y en 12.000.000 euros la del programa 456A, contabilizándose justamente al contrario.

Como se ha indicado anteriormente, el convenio, además de contemplar las actuaciones a financiar por el MMA y su realización, bien mediante encomienda de gestión, cuyos gastos se imputan al capítulo 6 de los PGE, bien mediante colaboración económica, financiadas mediante transferencias del capítulo 7 de los PGE, en una cláusula adicional, desarrollada en el anexo III, contempla una serie de actuaciones a desarrollar por la Junta de Andalucía hasta su finalización, y con cargo a sus presupuestos. Se trata de actuaciones declaradas de interés general de la Nación por el Anexo II de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, e incluidas en la Relación nº 2 anexa al Real Decreto 2130/2004, de 29 de octubre. A tenor del Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias prevista en la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por el Real Decreto citado, se trata de contratos en curso de ejecución, al efectuarse el traspaso de funciones y servicios, de los que es titular la

Administración del Estado en cuya posición se subroga la Junta (apartado E, párrafo 2, del certificado unido al Real Decreto). Los correspondientes fondos para financiar el costo, como el de todos los servicios asumidos, se habrían de transferir a la Junta, a través de la sección 32 de los PGE, de acuerdo con lo previsto en el art. 4 de dicho Real Decreto y disposiciones concordantes. Sobre la ejecución de estas actuaciones por la Junta no se ha realizado ninguna comprobación en esta fiscalización, pues quedan fuera de las previsiones del convenio, el cual se limita a dejar constancia de ellas sin establecer ninguna obligación adicional respecto de las mismas para ninguna de las partes.

De cara al análisis de la ejecución material de las actuaciones, resulta conveniente, desde un punto de vista metodológico, seguir la diferenciación descrita, dado que los problemas que presenta cada bloque de actuaciones son significativamente distintos. En todo caso, es preciso tener presente la discrepancia existente entre los créditos destinados a inversiones que figuran en el convenio, 181.322.000 euros, y los que figuran en la documentación aportada por el MMA y que sirve de seguimiento individualizado de cada una de las actuaciones, donde figuran unos créditos de 180.962.313,49 euros.

Respecto de las actuaciones en ejecución, en la ya citada Relación nº 4 del Anexo al Real Decreto 2130/2004, de 29 de octubre, figuran un total de treinta y dos, sobre cuya ejecución, a la vista de la documentación aportada por el MMA, cabe realizar las siguientes precisiones, teniendo en cuenta lo previsto en la cláusula sexta, apartado 1, del convenio:

- El importe total de los gastos comprometidos para el periodo 2006-2011 asciende a 95.620.410,88 euros, importe que supera al que figura en el escenario presupuestario para estas obras, que asciende a 85.680.420,21 euros, habiéndose efectuado pagos, hasta el año 2008, por importe de 87.984.414,72 euros.

- Se han tramitado las cuentas justificativas de un total de dieciocho actuaciones, mediante las cuales se justifican gastos de certificaciones de obra, de revisiones de precios y de liquidaciones.

- El exceso de gasto sobre los compromisos existentes a la fecha de formalización del convenio se ha cubierto detrayendo financiación de la prevista inicialmente para obra nueva, aunque, como se ha indicado anteriormente, el convenio no haga una distribución expresa de los créditos destinados a unas y a otras actuaciones.

- Se han cotejado los pagos anteriormente indicados con los importes de las certificaciones tramitadas de cada una de las actuaciones y con las liquidaciones practicadas, no encontrándose ninguna diferencia.

- Se han aportado las actas de recepción correspondientes a 14 de estas actuaciones, y de las cuatro restantes no se ha acreditado la realización de este trámite

pese a que, según la información que figura en la hoja de seguimiento, en uno de ellos las obras finalizaron en 2004, en otro en 2005 y en los dos restantes en 2007.

- No se ha acreditado, en ningún caso, la entrega de la obra ejecutada a la Junta de Andalucía.

- De otras cinco actuaciones, si bien se encuentran incluidas en la hoja de seguimiento elaborada por el MMA, no consta la tramitación de ninguna cuenta justificativa (certificaciones, revisiones de precios, liquidaciones, etc.,...) e, incluso, en tres de estos casos, las obras fueron recepcionadas con anterioridad a la formalización del convenio.

- De nueve de las actuaciones a ejecutar no consta ninguna referencia en la documentación de seguimiento aportada por el MMA, no pudiendo realizarse ninguna valoración sobre la situación real de las mismas, ni en el momento de formalizarse el convenio, ni en la actualidad. Tampoco consta mención alguna a las dos actuaciones cuya tramitación autorizó la comisión de seguimiento, en su reunión de 25 de abril de 2006, relativas a sendos modificados de actuaciones que figuraban en el convenio.

- En las actas de la comisión mixta de seguimiento no hay constancia de un control singularizado de la ejecución de estas actuaciones, limitándose a referencias, más o menos concretas, sobre determinadas incidencias que se hayan podido producir en la ejecución de alguna de ellas.

En suma, la inclusión de estas actuaciones en el convenio, algunas en ejecución en el momento de su formalización y otras ya finalizadas, se ha realizado sin la imprescindible evaluación del estado en el que se encontraban, sin la individualización de las verdaderas necesidades de financiación para su total ejecución y sin la implantación posterior de mecanismos efectivos de seguimiento y control de su ejecución.

Respecto de las actuaciones nuevas, el apartado 2 del anexo I del convenio relaciona las seis que se pretenden ejecutar, sin que tampoco en este caso tenga cada una de ellas una asignación presupuestaria específica. Estas actuaciones son:

- Saneamiento de Algeciras – Estación Depuradora de Aguas Residuales (EDAR).
- Impulsión, depósito y conducción de agua bruta para riego de la zona norte de San Roque.
- Conducciones derivadas de la presa de Rules para uso de regadío.
- EDAR, colectores interceptores, impulsión y emisarios Nerja.
- Colector interceptor playa de la Atunera. La Línea de la Concepción.

- Saneamiento de la Costa del Sol (2ª fase). Otras actuaciones.

Del análisis de la documentación del MMA para el seguimiento de estas actuaciones, así como de las actas de la comisión mixta de seguimiento aportadas, se han obtenido las siguientes conclusiones:

- En primer lugar, debe señalarse que no se han aportado las actas correspondientes a las reuniones, celebradas por la comisión mixta en octubre de 2008 y febrero de 2009.

- De las seis actuaciones previstas, sólo se han iniciado las obras de dos de ellas, correspondientes al “saneamiento de Algeciras – EDAR” y al “saneamiento de la Costa del Sol (2ª fase). Otras actuaciones”, con un compromiso de gasto conjunto de 25.949.453,47 euros.

- Esta última actuación no tiene, a diferencia de las demás, un objeto preciso. Tal y como se recoge en el acta de la reunión de la comisión celebrada el 25 de abril de 2006, bajo este epígrafe genérico se englobarían todas aquellas actuaciones dirigidas a la ejecución de obras complementarias o a la adecuación de las infraestructuras ya existentes de saneamiento y depuración de la Costa del Sol Occidental.

En la reunión de la comisión celebrada el 7 de noviembre de 2006, se acuerda incluir en este apartado la actuación “Colector tramo Istán-colector sectores Estepona y Manilva” que figuraba en el Anexo II del convenio, lo que supone su ejecución dentro de la modalidad de encomienda de gestión (inversión), en lugar de mediante colaboración económica (transferencia), supeditándose dicho cambio a la no modificación de la estructura presupuestaria del convenio. Este acuerdo, además de exceder las competencias asignadas a la comisión de seguimiento en la cláusula octava del convenio, viene a corroborar la idéntica naturaleza económica de las inversiones a imputar a créditos del capítulo 6 y a los del capítulo 7.

- De una tercera actuación, que tenía por objeto la “Impulsión, depósito y conducción de agua bruta para riego de la zona norte de San Roque”, se han aprobado obras de emergencia, sin que se haya aportado documentación relativa a las mismas, que permita conocer quien las aprobó y el importe de los gastos a que dieron lugar. El proyecto correspondiente a esta actuación tuvo que ser modificado para que tuviera en cuenta las obras anteriores y, según consta en el acta de la reunión de la comisión mixta de febrero de 2008, se preveía su remisión al MMA en el tercer trimestre del citado año. Tampoco consta en la información facilitada por el MMA que se hayan comprometido gastos para la ejecución de esta actuación.

- Según consta en el acta de la reunión celebrada el 26 de febrero de 2006, la actuación para la ejecución de las “conducciones derivadas de la presa de Rules para uso

de regadío” está recogida también en el acuerdo de intenciones suscrito entre la Sociedad Estatal Aguas de las Cuencas Mediterráneas (ACUAMED), tutelada por el MMA, la Agencia Andaluza del Agua y la Comunidad de Regantes del Bajo Guadalfeo-Motril, por lo que la actuación debería ser excluida del convenio. No obstante, la Agencia Andaluza del Agua ha aportado justificantes de gasto imputables a esta actuación por importe 3.169.502,35 euros.

De las dos actuaciones restantes ni siquiera se habían licitado las obras, estando en fase de elaboración de proyecto en un caso y en la de evaluación ambiental en el otro, sin que se hayan explicitado las causas que justifican este retraso.

- El saldo pendiente de comprometer para la ejecución de nuevas actuaciones asciende a 49.890.584,87 euros para el periodo 2008-2011. Hay que señalar que el saldo no comprometido correspondiente al ejercicio 2008, por importe de 1.790.105,06 euros, ha quedado anulado, al cerrarse el ejercicio presupuestario, de modo que la inversión final del convenio se verá reducida en esa cantidad, al no haberse procedido a la ampliación del plazo de ejecución del convenio ni a la imputación del compromiso al nuevo presupuesto.

Como resumen de lo indicado en relación con las actuaciones a realizar mediante encomienda de gestión con cargo al capítulo 6 del presupuesto del MMA puede concluirse que, a la fecha de terminación de los trabajos de fiscalización, los gastos comprometidos ascendían a 131.071.728,6 euros, de los que se han justificado y contabilizado pagos por importe de 96.574.373,84 euros, sin que sea posible conocer con exactitud el grado de avance en la ejecución de las distintas actuaciones. Como quiera que, a tenor de la cláusula cuarta del convenio, la contribución máxima del Ministerio era de 181.322.000 euros, el remanente no gastado, es decir el importe que no había llegado a la fase de obligación reconocida, se elevaba a 84.747.626,16 euros.

Por lo que respecta a las actuaciones que se ponen en práctica mediante la modalidad de colaboración económica, en el anexo II del convenio se incluye una relación de 14 actuaciones a realizar mediante esta modalidad, sin que se especifique el coste de cada una de ellas. La contratación y ejecución de estas actuaciones se ha llevado a cabo principalmente por la Agencia Andaluza del Agua, con todas las facultades que la legislación de contratos atribuye al órgano de contratación, participando el MMA en las ponencias técnicas constituidas para informar a la Mesa de Contratación, en el caso de licitaciones realizadas por concurso, y en los actos de recepción de las obras, siendo finalmente el Ministerio el que efectúa la entrega de las mismas a la citada Agencia, para su explotación, mantenimiento y conservación. El seguimiento de los expedientes administrativos compete a la comisión de seguimiento.

Sobre la financiación, abono y liquidación de las actuaciones ejecutadas por esta modalidad, el apartado 2 de la cláusula sexta del convenio señala que, en el primer trimestre de cada año, la Agencia Andaluza del Agua presentará los contratos celebrados

para la ejecución de las actuaciones y la justificación de las certificaciones de obra o de servicios técnicos realizados y de las obligaciones reconocidas y pagos materializados y certificados por la contabilidad oficial de la Agencia con el contraste de la intervención y de la tesorería de la Junta. El MMA procederá a efectuar un libramiento único anual por el importe total de los pagos materializados y certificados, correspondientes al ejercicio anterior.

Pese a lo establecido en el convenio sobre la periodicidad de las justificaciones, hasta el 31 de diciembre de 2008 la Agencia Andaluza del Agua ha presentado una única justificación, recibida en la Dirección General del Agua el 10 de abril de 2008. Según se señala en el escrito al que se acompaña la justificación, se aportan las encomiendas de gestión o encargos de ejecución realizados a la Empresa de Gestión Medioambiental Sociedad Anónima (EGMASA), para la realización de cuatro de las catorce actuaciones previstas, además de un certificado de la Tesorería y de la intervención delegada, relativo a los pagos efectuados con cargo a estas actuaciones por documentos tramitados durante el ejercicio 2007. En la documentación aportada al Tribunal constan las citadas encomiendas de gestión, así como las certificaciones de obra, de las que se deduce que EGMASA, empresa pública a la que la Agencia Andaluza del Agua encomienda la realización de las actuaciones, contrata, a su vez, su ejecución con empresas privadas.

En conclusión, para la realización de unas obras declaradas de interés general, que son competencia de la AGE y cuyo coste se imputa en su totalidad al presupuesto del MMA, ha sido necesario suscribir un convenio con una Comunidad Autónoma, que ha actuado a través del organismo Agencia Andaluza del Agua, conferirse por parte de esta última una encomienda de gestión a una empresa pública y finalmente celebrarse un contrato entre dicha empresa y una empresa privada, quedando estos dos últimos procesos fuera del control directo del MMA.

Del análisis de las certificaciones y sus justificantes cabe señalar lo siguiente:

- El importe total de aquéllas asciende a 3.829.506,35 euros correspondientes a catorce certificaciones -acreditaciones, en la terminología empleada en la documentación entregada por la Agencia-, en las que se han incluido actuaciones ejecutadas durante 2007.

- De todas ellas, se han presentado los documentos contables, fiscalizados por la intervención delegada de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, a los que se acompañan las facturas de los trabajos efectuados por las empresas responsables de la ejecución de los trabajos.

- En la acreditación nº 1 de febrero de 2007, correspondiente a la actuación "A6.131.125./2111 Conducción a la presa de Rules 1ª fase tramo presa-puente del río T.M. Vélez de Benaudalla", se incluye una factura por importe de 3.379,06 euros, emitida por la

UTE Atril Congresos & Cheking Tour, en concepto de “catering visita a la obra de la presa de Rules (Granada)” (3.218,56 euros) y “técnico empresa” (160,50 euros), sin que se acredite que los citados gastos corresponden a la ejecución del citado proyecto.

- El importe de los pagos materializados, certificados por la tesorería y la intervención delegada de la Consejería de Medio Ambiente asciende a 838.770,72 euros, habiéndose comprobado que los documentos abonados corresponden a certificaciones previamente justificadas.

- Como el apartado 2 de la cláusula sexta del convenio señala que el libramiento del MMA debe realizarse por el importe de los pagos de la Agencia Andaluza del Agua a sus proveedores, aquél debería haberse efectuado por 838.770,72 de euros en lugar de por 3.829.506,35 euros correspondientes a los importes certificados.

12. Por lo que respecta al pago de las aportaciones del MMA, en diecisiete convenios no se hace referencia explícita a la forma en que aquél debe efectuarse (MMA 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 45 y 47). La explicación de la falta de regulación de este aspecto radica, bien en que se trata de adendas, bien en que el convenio no prevé transferencias entre los firmantes. Cuando para cumplir el objeto, se contempla la realización de obras o la prestación de una asistencia técnica o de una consultoría por un tercero, la forma de pago se determina en los pliegos de prescripciones técnicas particulares, en los que se establece que los pagos se realizarán contra las certificaciones mensuales de los trabajos efectivamente realizados. Situación distinta es la de los convenios cuyo objeto es canalizar una subvención (MMA 36, 46, 49 y 50), en los cuales una parte de la misma se materializa a la firma del convenio y el resto previa certificación de las actividades realizadas, excepto en el caso del convenio en el que el beneficiario de la subvención es la Diputación Provincial de Huesca, en el que la segunda anualidad se abona al comienzo del ejercicio, sin que se exija el cumplimiento previo de ningún requisito.

No presentan anomalías significativas las justificaciones de los pagos correspondientes a los convenios MMA 34, 39, 40, 44, 45 y 65, ajustándose las mismas a lo establecido en cada caso en el clausulado de los instrumentos convencionales, salvo ciertos retrasos injustificados en la tramitación de las certificaciones en algunos de ellos (MMA 39 y 40).

13. El último aspecto analizado ha sido el relativo a la comprobación material de las inversiones realizadas en ejecución de los distintos convenios.

Con carácter general, en los expedientes de contratación en los que el MMA actúa como órgano de contratación la comprobación material de la inversión se realiza por éste en el marco de cada contrato, constando la solicitud de designación de representante para el acto de comprobación material, realizada por el centro gestor a la IGAE, la respuesta de

ésta y, en los casos en los que dicho acto se realizó, su acreditación mediante el acta correspondiente (MMA 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 39, 40, 42, 43, 45 y 93). Sin embargo, en el caso del convenio suscrito con la Junta de Castilla-La Mancha, para la realización de estudios sobre la propiedad forestal (MMA 34), se solicitó la designación de representante para la comprobación material de la inversión, respondiendo la IGAE que no procedía la designación, por haberse ejecutado la inversión a través de un convenio de colaboración. Este criterio no se considera correcto pues la recepción se refería a una inversión realizada por el MMA, y, por otra parte, contrasta con el seguido en el convenio, también suscrito con la Junta de Castilla-la Mancha, para actuaciones de reducción de la mortalidad por electrocución en aves de presa del Catálogo Nacional de Especies Amenazadas (MMA 39), en el cual sí se procedió a la designación de representante a dicho acto de comprobación, aunque en ninguno de los dos expedientes figura el acta correspondiente.

Contrariamente a la situación anterior, la comprobación material de las inversiones contratadas por la Comunidad Autónoma suscriptora del convenio compete a ésta, si bien en determinados convenios, ya mencionados, el MMA cuando financia la actuación, participa o presencia el acto de recepción.

III.3. CONVENIOS CON ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL

Los convenios de colaboración suscritos con entidades locales o del sector público local que han sido fiscalizados ascienden a 15, elevándose la aportación comprometida por la AGE a un total de 106.943.929,21 euros. De ellos nueve han sido celebrados con Ayuntamientos, mientras que, de los seis restantes, dos han sido suscritos, respectivamente, con una Diputación Provincial y con un Cabildo Insular, uno con un Ayuntamiento y una Autoridad Portuaria, uno con un consorcio local, y dos lo han sido con una entidad pública promovida por diversos entes locales. El importe total comprometido y su desglose por sujetos intervinientes se reflejan en el anexo 4.

Atendiendo a su incidencia económico-financiera sobre la AGE, con las consiguientes consecuencias jurídicas y presupuestarias, en los convenios fiscalizados pueden diferenciarse los tres grupos siguientes:

- El primer grupo, el más numeroso, está constituido por aquellos convenios en los que el MMA asume la obligación de realizar a su cargo unas obras para su entrega gratuita, una vez terminadas, a la entidad local con la que el convenio se suscribe. Se encuentran en esta situación los nueve convenios primeramente relacionados en el cuadro que se incluye como anexo 4, en el que puede apreciarse que las obras en unos casos se realizan y financian íntegramente por el Ministerio mientras que, en otros, una parte se realiza por éste y otra parte por la entidad local.

- Un segundo grupo, con dos convenios, los formalizados con el Ayuntamiento de Zaragoza y con el Ayuntamiento de Bilbao y la Autoridad Portuaria de Bilbao, se caracteriza porque ambas partes, con competencias concurrentes, coordinan su ejercicio y actúan al amparo de las mismas, sin que las actuaciones, realizadas de forma separada o conjunta, impliquen de suyo ayuda o subvención de una de las partes a favor de otra.

- Finalmente, el tercer grupo lo constituyen cuatro convenios, los últimos relacionados en el cuadro incluido como anexo 4, en los que las entidades del sector local que los suscriben se comprometen a realizar unos trabajos para su posterior entrega al MMA que satisface a dichas entidades, como contraprestación, la cantidad convenida.

El empleo del convenio de colaboración para instrumentar las correspondientes relaciones interadministrativas tiene amparo legal en todos los casos. Con independencia de disposiciones específicas a las que, en el estudio individualizado de cada convenio, se hará mención, el art. 57 LBRL prevé que la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administración del Estado se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban.

Ahora bien, todos los convenios examinados fueron formalizados con posterioridad a la entrada en vigor de la modificación del art. 3.1 TRLCAP, operada por el Real Decreto Ley 5/2005, de 11 de marzo, que, como se indicó en su momento, afectó a los convenios de colaboración entre Administraciones Públicas (art. 3.1 c)) derivando al ámbito contractual algunos de ellos (cf apartado II.1.1). En consecuencia, las relaciones con los sujetos con los que se formalizaron los convenios, dependiendo de la naturaleza de la relación y de su importe, podían tener dos posibles encajes a tenor de las previsiones de la Ley: convenios de colaboración interadministrativos o contratos sujetos al TRLCAP. Pues bien, a todos los negocios jurídicos examinados, bien por no revestir naturaleza contractual, bien por no rebasar las cuantías establecidas en los arts. 135.1, 177.2 o 203.2 TRLCAP, se les calificó correctamente como convenios de colaboración y se tramitaron como tales. Sólo en dos expedientes se cuestionó la procedencia de recurrir al convenio por razón de cuantía. Así ocurrió en los convenios suscritos con la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona, para la elaboración de un proyecto sobre la estrategia nacional de medio ambiente urbano y para crear una metodología de cálculo de la capacidad de carga y la vulnerabilidad del medio atmosférico en los sistemas urbanos (MMA 56 y 57), en los que se incluyen escritos de la Abogacía del Estado, en el primero de los expedientes, y de la intervención delegada, en ambos, en los que se señalaba que, al superarse la cuantía prevista en el art. 203.2 TRLCAP, el negocio jurídico debería ser encauzado por la vía contractual y no por la convencional. Por el órgano promotor se adujo que tal importe incluía el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y que, una vez desglosada la cuantía correspondiente a este impuesto, el importe del convenio no superaba el límite establecido en el art. 203.2, de modo que podía, en razón del importe, acudir a la vía convencional.

A este respecto, debe señalarse que, al remitirse el art. 3.1.c TRLCAP a los importes recogidos en los arts. 135.1, 177.2 y 203.2 del mismo texto refundido, de la propia dicción de estos preceptos se desprende que las cuantías respectivas no incluyen el IVA.

Consecuentemente con su naturaleza, a todos los convenios considerados les serán de aplicación los principios del TRLCAP, en defecto de disposiciones específicas. Ahora bien, los del primer grupo se encuentran en una situación singular, a la que es necesario hacer referencia ahora, por cuanto va a ser determinante de los criterios a aplicar en el examen de los distintos aspectos de los convenios que se acomete en las páginas que siguen.

Tal como se indicó en el apartado anterior de este Informe en relación con una situación similar con CCAA (cfr. apartado III.2.3.2), se trataría de ayudas en especie, a las que se aplicaría la LGS, si bien surge una cuestión adicional que complica la solución del caso planteado. Según la citada disposición adicional, la aplicación de la LGS había de hacerse “en los términos que se desarrolle reglamentariamente” y el Reglamento de desarrollo de dicha Ley no se había aprobado o no había entrado en vigor cuando se suscribieron estos convenios. Ciertamente el posterior desarrollo reglamentario no aclara nada la cuestión aquí planteada, pero la laguna reglamentaria no dejaba de originar inseguridad. Sin embargo, aunque la falta de desarrollo reglamentario de la disposición pudo dar lugar a dificultades en la forma de aplicación de la LGS, no podía convertirse en una causa de inaplicabilidad total. En consecuencia, a juicio de este Tribunal, la operación había de quedar sujeta, no ya a los principios de la LGS, sustancialmente coincidentes con los del TRLCAP, sino a sus normas, aunque éstas, en particular las reguladoras de los procedimientos de concesión y pago, sólo se aplicarían en la medida en que resultasen compatibles con dicho instrumento.

III.3.1. Elementos de los convenios

A) ELEMENTOS SUBJETIVOS

1. No se desprende del análisis de los convenios ningún problema respecto de la capacidad de los intervinientes, por lo que se procede a examinar la competencia para su suscripción, empezando por la orgánica, a cuyo efecto, además de la norma atributiva de funciones (Real Decreto 1477/2004, de 18 de junio), será menester tener en cuenta los actos de delegación de competencias.

Pues bien, del análisis realizado se desprende que 13 de los convenios examinados han sido suscritos por el órgano competente, ya por ostentar la competencia como propia, ya por tener delegado su ejercicio (MMA 53, 54, 55, 56, 57, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 66 y 92). Por el contrario, en dos (MMA 58 y 94) el convenio se suscribe por la Ministra de Medio Ambiente que, aun cuando era la titular de la competencia, la tenía delegada, y si bien es

cierto que el órgano delegante pudo haberla avocado para sí (apartado undécimo de la citada Orden, en relación con el art. 14 LRJ-PAC), en el expediente no consta el acuerdo de avocación, que exige el apartado 2 de este último artículo. Ha de entenderse, no obstante, que el hecho de haberse omitido el acto administrativo de avocación no implica la nulidad del convenio, al no tratarse de un vicio competencial por razón de la materia o del territorio (art. 62.1.b. LRJ-PAC).

2. En lo que respecta a la competencia material, todos los convenios analizados se encuentran en el ámbito de las que genéricamente tenía atribuidas el MMA, que son las que competen al Estado en materia de aguas y costas, medio ambiente y montes y meteorología y climatología; y gestión directa del dominio público hidráulico, y del dominio público marítimo-terrestre en virtud del art. 1 del Real Decreto 1477/2004, de 18 de junio.

Junto a dichas competencias genéricas en diversos convenios se invocan otras específicas relacionadas con sus respectivos objetos. Así en los convenios suscritos con Ayuntamientos (MMA 53, 59, 60, 61, 62, 63 y 64), excluido el suscrito con el de Berrocal, se invoca como fundamento específico el Real Decreto 616/1983, de 2 de marzo, desarrollado por la Orden de 21 de noviembre de 1983. El convenio con el Ayuntamiento de Berrocal (Huelva) (MMA 54) se fundamenta en el art. 16 de la Ley 2/2005, de 15 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar daños causados por incendios e inundaciones acaecidos en diversas CCAA, la cual contempla la posibilidad de que la AGE celebre convenios con otras Administraciones Públicas, habilitación que ha de ponerse en relación con las competencias del MMA en materia de conservación de la flora, fauna, hábitat y ecosistemas naturales (art. 4.1 del Real Decreto 1477/ 2004, de 18 de junio), citándose además las competencias sobre mantenimiento y conservación de los recursos naturales, contempladas en el art. 2.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre , así como, de modo genérico, las competencias de la AGE recogidas en la Ley 43/2003, de Montes.

No obstante, en contraste con la precisión de las normas atributivas de competencia en los casos indicados, en el convenio suscrito con el Ayuntamiento de Zaragoza para la recuperación de riberas con motivo de la Exposición Internacional de Zaragoza 2008 (MMA 55), no se cita ninguna disposición o precepto concreto, sino que se mencionan competencias de carácter general.

Mención especial merece el convenio suscrito entre el MMA, la Autoridad Portuaria de Bilbao y el Ayuntamiento de Bilbao (MMA 94), donde se citan, respecto del MMA, las competencias de la Dirección General de Costas relativas a la gestión del dominio público marítimo- terrestre y sus facultades referentes a las actuaciones para su recuperación y conservación (Ley de Costas y art. 4 del Real Decreto 1477/2004, de 18 de junio) y, en relación con la Autoridad Portuaria de Bilbao, sus competencias en materia de conservación de obras portuarias (art. 36 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante), además de las competencias municipales en

materia de protección civil y seguridad en los lugares públicos (art. 25 LBRL). Sin embargo, en el apartado 1 de la parte expositiva del instrumento convencional se señala que los problemas de estabilidad que se pretenden estudiar afectan a los muros ribereños de la ría del Nervión, tratándose de obras portuarias, ejecutadas en su día por el Puerto de Bilbao, pero que fueron desafectadas del uso portuario en 1993, circunstancia ésta última que entra en contradicción con la invocada competencia de la Autoridad Portuaria de Bilbao en la materia. En tal sentido, si bien debe considerarse plenamente justificado el compromiso de dicha Autoridad Portuaria de aportar a quien resulte adjudicatario del contrato, que deberá celebrarse para la realización del objeto del convenio, los proyectos redactados con anterioridad u otros documentos que obren en su poder (cláusula segunda del convenio), no parece, en cambio, que lo esté, de modo suficiente, la competencia de dicha Autoridad sobre unos elementos que en su día fueron desafectados del uso portuario. Tal desafectación, acaecida en el año 1993, no se considera compatible con la competencia sobre conservación de obras portuarias que se invoca en el apartado 4 de la parte expositiva.

En efecto, en la fecha en que se produjo la desafectación de los muros ribereños de la Ría del Nervión, en el tramo comprendido en el casco urbano de Bilbao, se encontraba en vigor el art. 49 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, donde se contemplaba la posibilidad de desafectar los bienes de dominio público portuario que resultaran innecesarios para el cumplimiento de los fines de este carácter, determinando que estos bienes desafectados se incorporarían al patrimonio de la Autoridad Portuaria. No obstante, si los bienes desafectados conservaban sus características naturales de bienes de dominio público marítimo-terrestre, los mismos se incorporarían automáticamente al uso propio de dicho dominio público³⁷. Pues bien, en este último caso se encuadraría el supuesto de la desafectación de los citados muros ribereños, por cuanto no parece posible escindir muros y ribera³⁸. Por tanto, la desafectación, realizada en 1993, tuvo por consecuencia la incorporación del bien al uso propio del dominio público marítimo-terrestre³⁹. Ello conduce a poner en cuestión el título competencial que habilita a la Autoridad Portuaria de Bilbao para intervenir en el negocio jurídico que se analiza y para adquirir el compromiso financiero consiguiente, desde el momento en que la gestión del dominio público marítimo-terrestre, tal y como se recuerda en la parte expositiva del convenio, correspondía a la sazón al MMA⁴⁰.

³⁷ La Ley 48/2003, de 26 de noviembre, derogó este artículo, manteniendo, sin embargo, la regulación sobre la incorporación de los bienes desafectados al patrimonio de la Autoridad Portuaria o, en su caso, al dominio público marítimo-terrestre.

³⁸ El art. 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, determina que la zona marítimo terrestre se extiende por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas.

³⁹ En realidad, más que una desafectación, se trataría de una mutación demanial de carácter automático.

⁴⁰ En el caso hipotético de que la desafectación del bien en cuestión no se considerara encuadrada en este supuesto, sino que diera lugar a su incorporación al patrimonio de la Autoridad Portuaria, se produciría una contradicción insalvable con el título competencial de orden material, relativo a la gestión del dominio público marítimo-terrestre, que, a tenor de la parte expositiva del convenio, habilitaría al MMA para suscribir el convenio en cuestión y para adquirir el correspondiente compromiso financiero.

B) ELEMENTOS OBJETIVOS

1. Los aspectos que se han de considerar son fundamentalmente dos: si queda suficientemente definido el objeto del convenio, para lo que ha sido necesario relacionar los dos planos del mismo (el de las relaciones interadministrativas y el de las ulteriores relaciones contractuales o de encomienda de gestión, derivadas de las actuaciones a cargo de la Administración gestora), y si se consideran adecuados los criterios de cuantificación de las aportaciones, que, cuando consisten en entregas de dinero de una Administración a otra, siempre las realiza la AGE. El examen de ambos aspectos resulta necesario tanto para valorar si el empleo de los recursos públicos es el adecuado como para apreciar, desde una perspectiva formal, si la suscripción de cada uno de los convenios resulta procedente, por no estar su objeto comprendido en el de los contratos administrativos o, en su caso, si, estándolo, su importe no supera la cuantía establecida en los arts. 135.1, 177.2 y 203.2, a los que remite el art. 3.1.c), todos ellos del TRLCAP.

2. Del examen de los convenios suscritos con Ayuntamientos al amparo del Real Decreto 616/1983, de 2 de marzo, para “la creación, regeneración y mejora de zonas verdes” se desprende que, sin perjuicio de las peculiaridades de los suscritos con los Ayuntamientos de Caldas de Reis y Lleida a las que se hace mención después, el MMA (Dirección General para la Biodiversidad) se compromete a aportar el proyecto para la ejecución de las obras y asume la dirección y ejecución de los trabajos, mientras que los respectivos Ayuntamientos habrán de aprobar dichos proyectos y ceder los terrenos durante la ejecución de las obras y garantizarán su disfrute y uso público, una vez terminadas, sin que tengan que realizar aportación económica alguna, excepto en el caso del suscrito con el Ayuntamiento de LLeida. Las obras se llevan a cabo con arreglo a los proyectos, que quedan integrados en el ulterior expediente de contratación, pero no forman parte del convenio, aun cuando de hecho su presupuesto es el que se hace constar en el convenio como importe máximo de la obra. Por tanto, el objeto del convenio queda definido en el segundo plano, antes referido, pero no en el texto convencional. Es más, como después se indicará, ni siquiera se acompaña al expediente una memoria explicativa de las actuaciones y de la necesidad a satisfacer con el convenio, que hay que deducir de la parte expositiva.

En el convenio suscrito con el Ayuntamiento de Caldas de Reis (Pontevedra), para la recuperación integral de la Carballeira de dicho municipio, al no hacerse mención específica al objeto en ninguna de las cláusulas, en contra de lo que es habitual en todos estos convenios, es preciso acudir al título y al apartado II de la parte expositiva del convenio para concluir que dicho objeto consiste en la realización de los trabajos necesarios para mejorar el estado fitosanitario del robledal en cuestión, así como para el acondicionamiento de su entorno, ya que la cláusula séptima señala que la Dirección General para la Biodiversidad del MMA “asume la dirección y la realización de los trabajos para crear una zona de descanso para peregrinos en el término municipal de Caldas de Reis”. La contradicción entre el objeto convenido y la actividad a desarrollar por el MMA es

patente, viniendo probablemente explicada por el hecho de haberse tomado para la redacción del convenio el texto de otro anterior. No obstante, a partir de los dos textos primeramente citados y de la documentación obrante en el expediente se desprende, sin ningún género de duda, que la actividad para dar cumplimiento al objeto del convenio consiste en la realización de trabajos propiamente forestales, conducentes a recuperar el robledal sito en el referido municipio.

De conformidad con lo dispuesto en la Orden de 21 de noviembre de 1993, de desarrollo del Real Decreto mencionado, los Ayuntamientos de Trabada (Lugo), Villafranca Montes de Oca (Burgos), Alar del Rey (Palencia), Riaza (Segovia) y Ayllón (Segovia) (MMA 53, 60, 61, 62 y 63) quedan excluidos de realizar aportación por ser inferior a 5.000 el número de habitantes y las obras a realizar de importe inferior a 10.000.000 pesetas (60.101,21 euros).

Tampoco realiza aportación alguna el Ayuntamiento de Caldas de Reis (MMA 59), pese a que su población excede de 5.000 habitantes. En este caso, en la cláusula octava del convenio se señala que el citado Ayuntamiento está exento de participar en la financiación, ya que, “según certificación de la Delegación Provincial de Pontevedra del Instituto Nacional de Estadística, la población del Municipio de Caldas de Reis, referida a 1 de enero de 2005 era de nueve mil seiscientos setenta y tres (9.673) habitantes, por lo que, dado que el importe de las obras es menor de 60.101,21 euros, no se compromete a realizar aportación económica alguna”. Esta exención, sin embargo, no se acomoda a lo dispuesto en el art. 1 de la Orden de 21 de noviembre de 1983, del que se desprende que la misma requiere el cumplimiento de dos requisitos acumulativos: población inferior a 5.000 habitantes e importe de obras “también” inferior a 60.101,21 euros, de manera que el referido Ayuntamiento no cumpliría el requisito de orden poblacional. No obstante, hay que señalar que esta Orden presenta una incoherencia interna, ya que determinados Ayuntamientos excluidos de las ayudas por no reunir alguno de los dos requisitos exigidos por el art. 1, no estarían tampoco comprendidos en el art. 2, pese a referirse al “resto de los municipios interesados”, puesto que en el cuadro incluido en el mismo no se contempla el caso concreto de obras por importe inferior a 60.101,21 euros.

A diferencia de los anteriores en el convenio suscrito con el Ayuntamiento de Lleida (MMA 64), ninguna de las partes se compromete a la aportación del proyecto de las obras a realizar por cada una. De hecho, ni siquiera estaba redactado el proyecto básico de las obras a cargo del Ayuntamiento, según consta en el convenio. Esta indefinición hubiera debido conducir a una ulterior definición, de común acuerdo, de las obligaciones asumidas por ambas partes, una vez elaborados dichos proyectos. Respecto a la cuantía, existen aportaciones de ambas partes, por cuanto cada una financia las obras que se compromete a realizar. El importe total del convenio asciende a 300.000 euros, de los que el MMA aporta 185.000 euros, destinados a la dirección y realización de las obras de acondicionamiento de una parte de las instalaciones del centro de uso público que tiene por finalidad dar a conocer los valores del humedal a los visitantes de este espacio (diseño,

producción e instalación de papelería y soportes conceptuales, construcción de acuario y paludario), mientras que la aportación del Ayuntamiento de Lleida se eleva a 115.000 euros, en concepto de realización de obras adicionales, destinadas a la adecuación del centro y del espacio al uso público. Ahora bien, la cantidad que se compromete a aportar el Ayuntamiento de Lleida representa un porcentaje inferior al que le correspondería, conforme a su población y al importe total del proyecto. En efecto, según lo dispuesto en la Orden de 21 de noviembre de 1983, que desarrolló el Real Decreto de 2 de marzo del mismo año, el montante a aportar por dicho Ayuntamiento debería haber representado el 50% “del presupuesto de la obra” , mientras que se limita al 38,33%.

3. El convenio con el Ayuntamiento de Berrocal (MMA 54) se suscribió el 25 de octubre de 2005, al amparo de la Ley 2/2005, de 15 de marzo, por la que se adoptaron medidas urgentes para reparar los daños causados por los incendios e inundaciones acaecidos en diversas CCAA. Su objeto genérico fue la realización por el MMA de las actividades encaminadas a la restauración medioambiental de los daños ocasionados por los incendios forestales, así como otras que traten de reducir el riesgo de siniestros en el futuro, por un importe máximo de 3.000.000 euros. El Ayuntamiento, por su parte, cede los terrenos para ejecución de las obras y garantiza su disfrute y uso público, sin que tengan realizar aportación económica alguna.

Las actividades a realizar se materializaron en cinco proyectos diferenciados. El primero de ellos tenía por objeto la realización de las obras de “apertura de infraestructuras para la prevención de incendios forestales”, por un importe de 1.047.875,42 euros; el proyecto número 2, la realización de las obras de “construcción de camino a centro de interpretación”, por un importe total de 79.061,03 euros: el tercer proyecto ha consistido en el acondicionamiento de un camino y en la construcción de puntos de agua por un importe total de 301.032,31 euros; el proyecto número 4, para la mejora de caminos y senderos en el entorno de la población, por un importe total de 474.161,21 euros; y el quinto proyecto tiene por objeto la construcción de un centro de interpretación de la naturaleza, por un importe total de 949.176,52 euros.

Como en los casos anteriores, mediante los citados proyectos las obras a ejecutar y su presupuesto quedaron adecuadamente definidas, aun cuando no se mencionan ni forman parte del convenio. No obstante, el importe máximo comprometido se corresponde, sin diferencia alguna, con la suma de los presupuestos de los proyectos.

Los proyectos números 5 y 3, cuyos objetos son, respectivamente, la construcción de un centro de interpretación de la naturaleza y un camino de acceso al mismo, no se ajustan, en sentido estricto, al objeto global del convenio. Sin cuestionar ni la necesidad, ni la utilidad, de un centro de estas características, lo cierto es que no puede considerarse ni como una actividad de reconstrucción, ni siquiera como una actividad preventiva contra los incendios.

4. El convenio suscrito con el Cabildo Insular de la Palma (MMA 58) tiene por objeto establecer la colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y el citado Cabildo para “la rehabilitación de senderos de gran recorrido y construcción de una red de albergues al objeto de su incorporación a la red de itinerarios naturales de interés nacional de España”. Cada sujeto asume la realización de una parte de las obras, que se relacionan en el convenio, con un coste estimado de 1.490.659, 45 euros a cargo del MMA y de 1.499.120 euros a cargo del Cabildo. Aun cuando los correspondientes proyectos no se mencionan ni forman parte del convenio, la aprobación técnica y el informe de supervisión del correspondiente a las obras del MMA se hizo con carácter previo, según consta en el expediente, por lo que dichas obras y su presupuesto, de hecho, estaban definidas. La cantidad a cargo de MMA, según el convenio, se corresponde con el importe del encargo a la empresa TRAGSA de la ejecución de la obra.

5. El convenio suscrito con el Ayuntamiento de Zaragoza, de fecha 3 de octubre de 2005, para la recuperación de riberas con motivo de la Expo 2008 (MMA 55), tiene por objeto, según se señala en la cláusula primera, el desarrollo del Protocolo General de Financiación de la Exposición Internacional 2008, y en él se definen una serie de actuaciones a realizar por el MMA, junto a otras a realizar por el Ayuntamiento, con arreglo a su normativa propia.

Las citadas actuaciones aparecen relacionadas en el convenio sin detalle de cuantías. Únicamente se contiene la cuantificación de las obras, cuyo importe máximo se fija en 101.000.000 euros, excluidas las relativas a dos actuaciones, en las correspondientes al MMA y en 31.000.000 de euros las correspondientes al Ayuntamiento.

La ejecución de las obras a cargo del MMA se realizó con arreglo a los proyectos elaborados al efecto, lo cuales no formaban parte del convenio, si bien formaron parte de los subsiguientes expedientes de contratación.

El importe de las obras excluidas que, según la parte expositiva del convenio, se eleva en conjunto a 23.000.000 euros, no figura en el clausulado del convenio, señalándose, sin justificación aparente para el fraccionamiento, que serán objeto, en su caso, de una adenda al convenio, la cual fijará su plazo de ejecución por el MMA, a partir del momento en que éste disponga de los terrenos.

Posteriormente, el convenio de 17 de diciembre de 2005, celebrado por la AGE, la Diputación General de Aragón (DGA) y el Ayuntamiento de Zaragoza, incluyó este compromiso de forma expresa en el apartado 2 de su cláusula tercera, sin que conste tampoco la tramitación del correspondiente expediente de gasto. Será preciso esperar hasta que, en desarrollo de lo establecido en el primer convenio, se suscriba, en fecha 23

de abril de 2007 y previa autorización del Consejo de Ministros, una adenda por importe de 17.042.340 euros, para la ejecución de una de las dos actuaciones indicadas⁴¹.

6. El convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente, la Autoridad Portuaria de Bilbao y el Ayuntamiento de Bilbao (MMA 94) tiene por objeto establecer las condiciones de colaboración entre las partes para llevar a cabo el “estudio de la situación actual de los muros y estructuras de la ribera de la ría de Bilbao entre la Peña y Elorrieta”. La contratación del estudio, cuyos trabajos se definen genéricamente, quedaba a cargo de la Dirección General de Costas y su financiación a partes iguales por cada uno de los suscriptores, que quedaba comprometido a hacer efectivo el pago directamente al contratista al que se encargara la realización del mismo. El presupuesto total del convenio era de 696.000 euros, previéndose su imputación al presupuesto de 2007 y un plazo máximo de ejecución de 12 meses.

7. En el convenio suscrito con la Diputación Provincial de Toledo “para la divulgación pública de la movilidad sostenible” (MMA 66), según reza el título, tendría por objeto, según la cláusula primera, “la puesta en común de los medios para la promoción y difusión a la sociedad española de la situación actual de las estrategias de movilidad urbana en los distintos modos de transporte y las políticas asociadas a la misma que creen una conciencia social con efectos para varios ejercicios futuros a favor de la prevención de la contaminación derivada de los medios de transporte”, añadiendo que el MMA utilizará las actuaciones de divulgación y difusión durante las sucesivas Semanas Europeas de la Movilidad, así como en cualquier otra administración o entidad pública española que exprese su interés. En la cláusula segunda se definen las actuaciones a desarrollar a cargo de la Diputación, que consisten en que llevará a cabo “las actividades de divulgación y difusión social que acerquen al ciudadano al problema y alternativas de solución de la movilidad. Asimismo, dichas actividades deberán llevar aparejado el material didáctico”. El presupuesto de las actuaciones, que se eleva 150.000 euros, y su contenido figura en anexo al convenio, en el que en una página se desglosa el importe en los precios unitarios atribuidos a los correspondientes conceptos genéricos, tales como “anteproyecto científico”, “realización de soportes y estructuras” e “impresión de material divulgativo”.

No resulta fácil apreciar la coherencia entre las manifestaciones genéricas del título del convenio, las cláusulas, el anexo de actividades y la cuantía asignada a los conceptos. De otra parte, la falta de una memoria descriptiva impide que queden adecuadamente definidas las obligaciones que asume la Diputación, y justificada la cuantificación del coste, que se asume por el MMA, mediante su abono a aquélla. Por ello, si se atiende al fondo de lo acordado, en realidad se está ante un contrato de asistencia, que si bien podía adoptar la forma de convenio de colaboración, en razón de su importe, debería haber tomado como referencia las actuaciones y principios que rigen este tipo de contratos, evitando las

⁴¹ En el momento de llevarse a cabo la actividad fiscalizadora, no se había realizado ningún trámite respeto de la otra actuación.

deficiencias señaladas. En este sentido, no existe constancia de que se hayan suscrito convenios similares con otras diputaciones provinciales.

8. El objeto y estructura de los dos convenios suscritos con la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona, el primero para la elaboración de un proyecto sobre la estrategia nacional de medio ambiente urbano y el segundo para crear una metodología de cálculo de la capacidad de carga y la vulnerabilidad del medio atmosférico en los sistemas urbanos (MMA 56 y 57), es propio un contrato de consultoría o de asistencia, pero, al no rebasar su importe el máximo previsto en el art. 203 TRLCAP, resulta posible utilizar la vía convencional. En ambos casos la Agencia se compromete a realizar las actuaciones previstas y a entregar al MMA los documentos en que se materializan, correspondiendo a ambas partes en un 50 por 100 los derechos de propiedad industrial o intelectual que se generen. El MMA abona a la Agencia una cantidad que en ambos casos asciende a la misma cifra de 178.000 euros. En anexo a cada convenio se especifican cualitativamente las actividades a realizar y se acompaña un presupuesto desglosado en diez conceptos genéricos atendiendo a la naturaleza económica del gasto (MMA 56 y 57).

9. Para el cálculo de la aportación prevista en el convenio formalizado con el Centre Tecnològic Forestal de Catalunya, se reflejan en la memoria anexa a aquél los costes desagregados por conceptos (personal; contratación externa; entrevistas para valoración; dietas y desplazamientos; material fungible; y personal de gestión, gastos generales y gastos imprevistos), sin que se especifiquen los criterios empleados para la determinación de la cantidad asignada a cada uno (MMA 92).

10. Como observación general sobre el objeto de los convenios se aprecia una deficiente definición del objeto. Dicha deficiencia reviste especial gravedad cuando en el convenio subyace una relación de intercambio patrimonial, como en el caso de los convenios con la Diputación Provincial de Toledo o con la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona. Por el contrario la insuficiente definición del objeto no trasciende a la relación contractual o a la correspondiente encomienda de ejecución cuando ésta surge en el marco de un ulterior expediente de contratación o encomienda de gestión que se tramita con arreglo al TRLCAP para ejecución de lo convenido. No obstante, la concreción de las actuaciones interesa a ambas partes, por lo que debería llevarse a cabo en el propio convenio de colaboración, o al menos en una fase posterior, pero en todo caso con la conformidad expresa de ambas partes.

C) ELEMENTOS FORMALES

1. En el plano de lo formal las comprobaciones realizadas muestran que, en términos generales, el contenido se acomoda a lo establecido en el arts. 6.2 en relación con el art. 9 LRJ-PAC, si bien deben reseñarse algunas circunstancias. Así, en algunos casos, no se hace alusión expresa a la capacidad con la que actúa cada uno de los intervinientes (MMA 54 y 55) y, en otros, no se regulan las causas de extinción distintas del

transcurso del plazo de vigencia, ni la forma de finalizar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción (MMA 53, 54, 59, 60, 61, 62 y 63), o se hace referencia al primero de estos extremos, pero no al segundo (MMA 94).

En cuanto a los extremos recogidos en el art. 88.2 LRJ-PAC, la identificación de los intervinientes y el plazo de vigencia figuran, salvo en un caso, en todos los convenios, mientras que en ninguno se alude expresamente a los ámbitos personal, funcional o territorial, sin perjuicio de que puedan inferirse de las cláusulas de cada instrumento convencional.

La excepción reseñada es la relativa al plazo de vigencia del convenio suscrito con el Ayuntamiento de Zaragoza para la recuperación de riberas con motivo de la Expo 2008 (MMA 55), de fecha 3 de octubre de 2005, en el que se refleja el *dies a quo* (la fecha de la firma), mientras que en la cláusula segunda se indica que las obras finalizarán antes del día 30 de marzo de 2008”, lo que no puede considerarse propiamente como *dies ad quem* de vigencia del instrumento convencional, ya que no debe confundirse la finalización de las obras contratadas con terceros con la extinción de la relación convencional. No obstante, como *dies ad quem* puede considerarse el 31 de diciembre de 2008, puesto que en este día está establecido el fin de la vigencia del convenio tripartito, suscrito en fecha 17 de diciembre de 2005, por la AGE, la DGA y el Ayuntamiento de Zaragoza, para la financiación de la Exposición Internacional de Zaragoza 2008, en el que el convenio bipartito de 3 de octubre de 2005 quedó incluido. Sin embargo, en este convenio tripartito de 17 de diciembre de 2005 se fija como fecha de finalización de las obras el 30 de abril de 2008, lo que resulta contradictorio con la fecha fijada al efecto en el de 3 de octubre de 2005, que, como se ha indicado, es la de 30 de marzo de 2008, pese a que se señala expresamente que el contenido de este último (el de 3-10-2005) “se ha incorporado al presente convenio” (el de 17-12-2005). Para mayor confusión, en el convenio de 17 de diciembre de 2005 se expresa literalmente que los proyectos “deben estar concluidos antes del 30 de abril de 2008, conforme a lo establecido en el Convenio de Colaboración suscrito el 3 de octubre de 2005 entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Ayuntamiento de Zaragoza para la recuperación de riberas con motivo de la Expo 2008”.

De otra parte, se aprecian omisiones en el clausulado que deberían salvarse no tanto porque las exija una concreta disposición administrativa sino porque las lagunas pueden ser perturbadoras en orden a una correcta ejecución de lo convenido. Es el caso de la frecuente falta de previsión sobre las consecuencias patrimoniales que deberían derivar para la parte que, en su caso, incumpliera lo convenido, por exigencias del principio de lealtad institucional, e incluso de justicia. Valga como ejemplo significativo el convenio celebrado con el Ayuntamiento de Berrocal en el que, pese a las modificaciones que se han producido en las obras a realizar por el MMA, no existe constancia de que el Ayuntamiento hay expresado su conformidad ni siquiera su criterio sobre las mismas.

Tampoco se contempla la necesidad de que ambas partes presten su conformidad formal con la ejecución de lo convenido o con la extinción por otras causas, lo cual parece inherente a la naturaleza del convenio como negocio jurídico bilateral. Dicha conformidad debe extenderse a las obligaciones asumidas tanto por una como por otra parte, y no puede considerarse satisfecha con la recepción formal de las obras a su cargo por la Administración gestora.

2. Los convenios suscritos al amparo del Real Decreto 616/1983, de 2 de marzo, presentan como especialidad que, junto a las exigencias formales contempladas en las normas citadas en el apartado anterior, deben tenerse en cuenta las que derivan del art. 2 del mencionado Real Decreto, que los regula. Se trata, en concreto, de las relativas a las aportaciones de cada una de las entidades firmantes para la realización de las obras objeto del mismo; a los terrenos en que hayan de desarrollarse, su calificación urbanística y la puesta a disposición de la AGE por el tiempo necesario; al compromiso, por parte de ésta, de devolverlos una vez finalizadas las acciones convenidas; y al compromiso, por parte del ente público suscriptor del convenio, de destinar permanentemente a los fines previstos los aludidos terrenos, así como de asumir la totalidad de los gastos de conservación.

El contenido de la mayoría de los convenios celebrados se acomoda a lo previsto en el Real Decreto citado, sin perjuicio de las deficiencias de fondo examinadas en el apartado dedicado a los elementos objetivos. No obstante, en los convenios suscritos con los Ayuntamientos de Riaza y de Ayllón se observa la existencia de un amplio lapso de tiempo entre las fechas que, en los certificados emitidos por los Secretarios Interventores de los mismos, se toman como referencia para acreditar el número de habitantes (1 de enero de 2004 y 3 de noviembre de 2003, respectivamente) y las fechas de la firma de los convenios (18 de mayo y 30 de julio de 2006, respectivamente). Y si bien de la comprobación de los datos del registro de entidades locales y del padrón municipal se desprende el cumplimiento, por parte de ambas entidades locales, del requisito de tamaño poblacional exigido por la Orden de 21 de noviembre de 1983 para quedar exentas de realizar aportación alguna, no lo es menos que, con carácter general, en estos supuestos, debería haberse incorporado al expediente una nueva acreditación documental de tal cumplimiento, al haber transcurrido un periodo de tiempo excesivo desde la emisión de la certificación correspondiente.

Como excepción a lo indicado en relación con estos convenios, el texto del suscrito con el Ayuntamiento de Lleida no se acomoda exactamente a lo establecido en el Real Decreto 616/1983, de 2 de marzo, por cuanto no se señala en ninguna de sus cláusulas que el Ayuntamiento pone a disposición del MMA los terrenos correspondientes.

III.3.2. Tramitación del expediente

1. Salvo alguna excepción, se ha constatado el cumplimiento de los trámites procedimentales, como el informe de la asesoría jurídica, el certificado de la existencia de crédito, la fiscalización de la intervención delegada y la aprobación del gasto. Asimismo, se ha comprobado que se ha obtenido la autorización del Consejo de Ministros cuando era necesario, por aplicación del art. 74.5 LGP, según la redacción vigente a la sazón. No obstante, se han apreciado algunas deficiencias que se exponen a continuación.

2. En primer lugar, respecto del acuerdo de inicio del expediente, trámite que viene exigido por el art. 69 LRJ-PAC cuando dicho inicio se produce de oficio, debe señalarse que en varios casos (MMA 55, 56, 57, 58, 66 y 94) no consta que se haya adoptado tal acuerdo. En otros supuestos, concretamente en los procedimientos para la suscripción de los convenios celebrados al amparo del Real Decreto 616/1983, de 2 de marzo, figura en los expedientes el acuerdo de iniciación, a cuyo efecto se ha utilizado el modelo que se usa para la iniciación de los expedientes de contratación administrativa, los cuales no responden a las características del negocio convencional. Así, se señala que “ante las necesidades de realizar el contrato referenciado...se acuerda la iniciación del oportuno expediente de contratación” (MMA 53, 59, 60, 61, 62, 63, 64), figurando en alguna ocasión el “convenio” como “procedimiento de adjudicación que se propone” (MMA 64).

3. En un expediente que se inicia de oficio y es generador de gasto lo adecuado sería que se justificara por el órgano competente la necesidad a satisfacer, tal como respecto de los contratos se preveía en el art. 67 TRLCAP. Además, no es ocioso recordar que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990 contempla la elaboración de una memoria, que debe acompañar al proyecto de convenio, en los casos en que se pretenda suscribir éste con una Comunidad Autónoma, y no se aprecia la existencia de una razón para omitir idéntico requisito cuando se pretenda formalizar el instrumento convencional con otras Administraciones públicas. No obstante, no figura en los respectivos expedientes ningún informe o memoria justificativa destinada a este fin, como sería deseable, aun cuando no exista una norma que expresamente lo requiera. En su defecto, es menester acudir a la parte expositiva de los instrumentos convencionales, o al conjunto del expediente.

4. En ningún caso consta que a la suscripción de los distintos convenios haya precedido actuación alguna encaminada a aplicar los principios de publicidad, concurrencia y de igualdad y no discriminación que rigen en la contratación administrativa (art. 11.1 TRLCAP) y que, de conformidad con lo previsto en el art. 3.2 TRLCAP, deberían aplicarse, salvadas en su caso las normas especiales por las que se rijan. Ahora bien, para valorar la aplicación de dichos principios es necesario diferenciar entre los distintos tipos de convenios que se han examinado.

En determinados expedientes los convenios han constituido un vehículo para canalizar una ayuda en especie. Se da este supuesto en aquellos convenios en los que la AGE asume con cargo a su presupuesto la realización de una obra para su entrega gratuita, una vez realizada, a la otra Administración que suscribe el convenio. Tal como se indicó más atrás a estos convenios les es de aplicación la LGS, de conformidad con lo previsto en su disposición adicional 5ª, aunque las normas reguladoras de los procedimientos de concesión y pago, sólo se aplicaran en la medida en que resultasen compatibles con el instrumento convencional. Las normas sobre publicidad y concurrencia de la LGS no contradicen los principios contractuales sino que constituyen formas concretas de aplicarlos.

En esta situación se encuentran, en primer lugar, los convenios tramitados al amparo del Real Decreto 616/1983, de 2 de marzo, a tenor de los cuales las obras se realizan sobre terrenos (no siempre consta si patrimoniales o demaniales) de los ayuntamientos y se entregan a los mismos, una vez terminadas, para uso público, obligándose el Ayuntamiento a su conservación. Pues bien, el expresado Real Decreto y la Orden que lo desarrolla son insuficientes en relación con la aplicación de las exigencias de la LGS, ya que no prevén la convocatoria pública de las ayudas ni contienen ninguna previsión sobre los criterios de valoración aplicables para seleccionar a los solicitantes, si no pueden ser atendidos todos, con los créditos aprobados. Siguiendo estas previsiones reglamentarias, en lugar de las que resultarían de la LGS (art. 22 LGS), el MMA actúa mediante una especie de convocatoria permanente que permite a los ayuntamientos la presentación, en cualquier momento, de los proyectos que consideren oportunos. Recibido un proyecto, se comprueba que el mismo cumple los requisitos establecidos en el Real Decreto y en la Orden citados y posteriormente se remite a los servicios técnicos para la emisión del correspondiente informe. En el caso de superar ambos filtros, el legal y el técnico, se aprueba el proyecto y se ejecuta siempre que exista crédito disponible. Si esto no fuera así, el proyecto pasa al ejercicio siguiente. En este proceso no se aplican unos criterios de priorización estables, sino que han ido cambiando discrecionalmente a lo largo del tiempo. Si alguna solicitud es rechazada se comunica al ayuntamiento afectado, informándole de las causas que motivan la decisión adoptada.

La Dirección General dispone, para el seguimiento de estas actuaciones, de una base de datos informática en la que se registran las incidencias de cada una de las solicitudes.

Otros dos de los convenios examinados, concretamente los celebrados con el Ayuntamiento de Berrocal y con el Cabildo Insular de la Palma, coinciden con los anteriores en que se realizan unas obras a expensas del Presupuesto del MMA, pero con el agravante, respecto de aquellos, de que no existe previsión legal o reglamentaria que establezca límites o proporcionalidad en la aportación estatal, ni se especifica en los convenios la titularidad de los terrenos y de las obras a realizar. Tampoco se contiene en el convenio cláusula alguna sobre su entrega una vez terminadas. No obstante, a partir del

examen de los expedientes se deduce que su titular no es la AGE y que se ha de realizar la entrega de las obras a ambas entidades, por lo que sería aplicable la LGS en cuanto la aportación de ésta constituye ayuda en especie. Ciertamente en las disposiciones que los regulan y en la parte expositiva pueden encontrarse razones genéricas para la formalización del convenio, pero no se siguen las previsiones de la LGS.

5. Una situación distinta, a la que nada hay que objetar desde esta perspectiva, se da en los convenios suscritos con el Ayuntamiento de Zaragoza, de fecha 3 de octubre de 2005, para la recuperación de riberas con motivo de la Expo 2008 (MMA 55), así como en el Protocolo General de Financiación de la Exposición Internacional 2008, del que aquél trae causa, y en el suscrito con el Ayuntamiento de Bilbao y la Autoridad Portuaria de Bilbao (MMA 94). En estos convenios las Administraciones intervinientes actúan en ejercicio de sus competencias, previa coordinación de las mismas en la medida que son concurrentes, sin que dicha coordinación implique de suyo ayuda o subvención de una de las partes a favor de otra. Los convenios de esta naturaleza no están excluidos de la aplicación de los principios de publicidad y de transparencia que debe inspirar toda la actuación pública; por el contrario, el de concurrencia debe ceder ante la territorialidad de la competencia, pues, decidido el ámbito territorial sobre la que se va a proyectar la actuación administrativa, es obvio que sólo cabe coordinar tales actuaciones con otra Administración cuyas competencias se ejerzan también sobre el mismo territorio.

6. Supuestos distintos a los considerados en los párrafos precedentes los constituyen los convenios suscritos con la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona (MMA 56 y 57) y con la Diputación Provincial de Toledo (MMA 66). En estos convenios se encomiendan unos trabajos a las entidades mencionadas como contraprestación de los cuales reciben un pago del MMA. En torno a los dos primeros convenios, cabe indicar que en la documentación de ambos expedientes no constan las motivos que justifiquen la exclusión de otras entidades y la consecuente selección de aquélla con la que se suscribe el convenio, de modo que no queda justificada, de forma objetiva y razonable, la diferencia de tratamiento que conlleva la elección de una determinada entidad sin promover ningún tipo de concurrencia. Por su parte, en el segundo supuesto, tampoco aparece justificada objetiva y suficientemente la elección de una determinada Diputación Provincial para llevar a cabo unas actuaciones que, según la cláusula primera del convenio, tienen por destinatario último el conjunto de la sociedad española y no los habitantes de una determinada Provincia.

7. Por lo que se refiere al tratamiento presupuestario, es menester señalar que en todos los convenios fiscalizados el gasto aparece imputado al capítulo 6. Sobre la adecuación de esta imputación presupuestaria la principal duda la plantean los convenios que se han utilizado como vehículo para canalizar ayudas en especie. Dentro de estos se encuentra los suscritos con Ayuntamientos al amparo del Real Decreto 616/1983, de 2 de marzo, que de acuerdo con el art. 3 de esta disposición deberían financiarse con cargo al capítulo de inversiones reales (MMA 53, 59, 60, 61, 62, 63, y 64). No obstante, al día en

que tuvo lugar la aprobación de los correspondientes gastos, resultaba aplicable la Resolución de 18 de julio de 2001 de la Dirección General de Presupuestos por la que se establecen los códigos que definen la estructura económica de los PGE, vigente en el ejercicio, en la que se establece que se incluyen en el capítulo de transferencias de capital “las «subvenciones en especie» de capital, referidas a bienes que adquiera la Administración Pública para su entrega a los beneficiarios en concepto de una subvención previamente concedida. Habrá de imputarse al artículo correspondiente, según el destinatario de la misma”. Consecuentemente la imputación debería hacerse al capítulo 7. De otra parte, como se ha indicado más atrás, las ayudas en especie en estos casos están sujetas a la LGS.

En cuanto a los convenios celebrados con la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona (MMA 56 y 57), la naturaleza de los resultados obtenidos daría a entender que la imputación podría haberse hecho al capítulo 2. A este mismo capítulo y no al capítulo 6 debería haberse imputado, a la vista de la actividad a desarrollar para el cumplimiento del objeto, los gastos derivados del convenio suscrito con la Autoridad Portuaria de Bilbao y el Ayuntamiento de Bilbao, para llevar a cabo el estudio de la situación actual de los muros y estructuras de la ribera de la ría de Bilbao entre La Peña y Elorrieta (MMA 94).

8. En lo atinente a la publicación oficial de los convenios suscritos, como antes se ha razonado, este Tribunal considera que, por aplicación supletoria del art. 6 LRJ-PAC, los convenios suscritos con las entidades locales deberían ser objeto de publicación en el BOE; sin embargo, no consta que ninguno de los convenios fiscalizados haya sido objeto de tal publicación.

9. Como se ha señalado con anterioridad, la Orden comunicada de 8 de febrero de 2002 únicamente se refiere a la remisión de los convenios suscritos por el MMA y las entidades a él vinculadas con las CCAA a la entonces Secretaría de Estado de Organización Territorial, para su inscripción en el Registro General de Convenios, del que, consecuentemente, quedan fuera los convenios de colaboración suscritos con entidades locales. No obstante, en el Registro existente en el MMA están inscritos algunos convenios celebrados con la Administración Local (MMA 55, 56, 57, 66 y 94), sin que parezca existir criterio alguno para determinar la inscripción o no de un determinado instrumento convencional. Con independencia de ello, en uno de los casos (MMA 57) se observa una discordancia entre la fecha de suscripción que figura en el registro (23-1-2006) y la fecha que se refleja en el instrumento (23-12-2005).

III.3.3. Ejecución del convenio

1. En esta parte de la fiscalización se ha comprobado, en primer lugar, el seguimiento que se hace de la ejecución de los compromisos asumidos, habiéndose constatado que, en seis de los convenios examinados (MMA 54, 55, 58, 64, 66 y 94), se contempla, de forma expresa, la creación de mecanismos de vigilancia y control bajo la forma de órganos de composición mixta, mientras que en los nueve restantes no se contiene previsión al respecto. Conviene señalar, en este sentido, que la única referencia legal a estos órganos se encuentra en el art. 6.3 LRJ-PAC, de aplicación a los convenios con CCAA, sin que, por otra parte, su constitución se establezca como obligatoria en ningún caso. Pese a ello pueden desempeñar una función positiva en orden a la correcta interpretación y ejecución de lo convenido, por lo que se considera deseable su constitución. Ahora bien, hubiera sido necesaria para su operatividad una mayor concreción de sus funciones en los respectivos convenios, ampliándolas a la posibilidad de proponer modificaciones de las actividades convenidas y al seguimiento de su ejecución, y especificando la periodicidad de sus reuniones o las circunstancias en que ello debía tener lugar, extremos que no se contemplan en ninguno de los citados convenios.

En algunos supuestos, como en los convenios suscritos con la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona (MMA 56 y 57), se asignan las funciones reseñadas a un órgano unipersonal del MMA.

Respecto del convenio celebrado con el Ayuntamiento de Zaragoza, para la recuperación de riberas con motivo de la celebración de la Expo 2008 (MMA 55), de fecha 3 de octubre de 2005, hay que señalar, como cuestión previa, que se establece un órgano de seguimiento. Sin embargo, el convenio de 17 de diciembre de 2005, al que el anterior quedó incorporado, crea asimismo una comisión de seguimiento, de distinta composición, pero con funciones similares a las encomendadas al órgano establecido por el primer convenio, produciéndose así una duplicidad, sin que se esclarezca cual de los dos órganos será el responsable de dichas funciones. En relación con ello, debe significarse que solo consta documentalmente la actividad de la comisión creada por el primero, sin que exista referencia alguna a las actuaciones que, en su caso, pudiera haber llevado a cabo la establecida en el de 17 de diciembre de 2005.

Para mayor confusión, la AGE, el Ayuntamiento de Zaragoza y la DGA constituyen el Consorcio Expo Zaragoza 2008, entre cuyos fines se encuentra, según se establece en el art. 2.1, apartado a) de sus estatutos, “la coordinación de las actuaciones de las Administraciones Públicas en los proyectos incluidos en el Plan de Acompañamiento de la Exposición Internacional que se celebrará en la ciudad de Zaragoza en el 2008 con el lema “Agua y desarrollo sostenible”, así como la supervisión del proyecto”. Nada se dice sobre la coordinación de las funciones atribuidas a este consorcio y a los comités de seguimiento creados en los convenios anteriormente citados, pese a la concurrencia de unas y otras. De otra parte, hay que señalar que en la documentación aportada por el MMA en relación

con este convenio, no figura ninguna referencia al citado consorcio, ni a su creación, ni a sus funciones ni sobre la actividad desarrollada por el mismo⁴².

2. En cuanto a las actuaciones realizadas por las comisiones de seguimiento, a partir del examen de las actas que figuran en cada uno de los expedientes cabe destacar lo siguiente:

- En tres casos (MMA 54, 66 y 94), no se han aportado las expresadas actas, si bien en uno esta ausencia está justificada, ya que el convenio no se llegó a ejecutar, al ser sustituido por otro (MMA 66).

- En ninguno de los casos consta en las actas un pronunciamiento expreso sobre la correcta ejecución del convenio o, en su caso, sobre el incumplimiento del mismo por alguno de los firmantes.

- Por lo que respecta al convenio suscrito con el Ayuntamiento de Lleida (MMA 64), formalizado el 15 de diciembre de 2006, es destacable que la primera reunión de la comisión mixta de seguimiento se celebrara el 15 de enero de 2008, como acredita el acta aportada, y ello pese a que la ejecución del mismo, tal y como se describirá en los apartados siguientes, ha sufrido desviaciones considerables en relación con la planificación original.

- Respecto de las actas de las reuniones de la comisión del convenio celebrado con el Ayuntamiento de Zaragoza, para la recuperación de riberas con motivo de la celebración de la Expo 2008 (MMA 55), debe significarse que a las mismas se adjuntan los informes de seguimiento de los distintos proyectos, en los que se detallan de forma exhaustiva las fases de su ejecución. Sin embargo, no consta ninguna referencia a las causas que motivaron los retrasos en dicha ejecución, ni a la posible incidencia que los mismos pudieran haber tenido en el desarrollo de la exposición, especialmente la de aquellos proyectos cuya ejecución ha finalizado después de su clausura. Tampoco se dice nada sobre la falta de ejecución de la actuación U-25 "Margen izquierda del Canal, en la zona Sur Este del Barrio de San José".

- De lo anteriormente expuesto, cabe concluir que es imprescindible mejorar el funcionamiento de estos mecanismos de control, además de definir con mayor precisión tanto sus funciones como el contenido y la periodicidad de la información a suministrar a

⁴² Este consorcio tiene su antecedente en el Consorcio Pro Expo Zaragoza 2008, constituido el 17 de julio de 2000 por el Ayuntamiento de Zaragoza, la DGA, las Cortes de Aragón y la Diputación provincial de Zaragoza, con el fin de realizar los trabajos necesarios para elaborar, presentar y defender el proyecto de candidatura para la celebración de la Expo 2008 en Zaragoza. El 22 de abril de 2005 el consejo rector del consorcio acordó modificar los estatutos de la entidad, que pasó a denominarse Consorcio Expo Zaragoza 2008 al que se incorpora la AGE

los suscriptores de los convenios. Sobre estos presupuestos sería deseable generalizar su constitución.

3. Al analizar los demás aspectos relativos a la ejecución es necesario partir de los dos planos que se distinguieron al estudiar los elementos objetivos de los convenios: el marco de la colaboración entre las Administraciones que los suscriben y las posteriores actuaciones realizadas por dichas Administraciones. Estas últimas se realizan en ejecución de lo convenido, pero bajo la responsabilidad de la Administración gestora, y dan lugar a una segunda relación jurídica de naturaleza contractual o de encomienda de gestión.

A partir de este planteamiento, conviene detenerse, en primer lugar, en la ejecución de los 10 en los que el MMA asume la obligación de realizar total o parcialmente las obras, objeto del convenio. En este caso se encuentran los siete convenios suscritos con Ayuntamientos al amparo del Real Decreto 616/1983, de 2 de marzo, más los suscritos con el Cabildo Insular de la Palma, con el Ayuntamiento de Berrocal y con el Ayuntamiento de Zaragoza. La ejecución de dichas obras ha dado lugar a la tramitación de los correspondientes expedientes de contratación y, una vez ultimadas, a su entrega al otro sujeto del convenio o al uso público, pudiendo afirmarse que, con relación a este otro sujeto, la obligación del MMA se configura una obligación de resultado, derivada del convenio. Dicha obligación es independiente de la relación jurídica que se establece con el contratista u órgano encargado de la ejecución, la cual no es objeto directo de esta fiscalización.

En el caso de los siete convenios primeramente mencionados, es decir, los formalizados al amparo del Real Decreto 616/1983, se indica expresamente que el proyecto será aportado por la Dirección General para la Biodiversidad y requerirá la aprobación del Ayuntamiento, aunque no se entiende el motivo por el que no queda prestada la conformidad en el propio convenio, dado que según se deduce de los expedientes los proyectos ya estaban elaborados. También se reserva a la AGE la responsabilidad sobre la ejecución y la dirección de las obras a su cargo.

Las obras a realizar por el MMA son, en todos los casos, ejecutadas mediante encargo a TRAGSA, o por alguna de su grupo, al amparo de lo establecido en el Real Decreto 371/1999, de 5 de marzo, iniciándose las obras después de levantada el acta de comprobación y replanteo de las mismas. Las comprobaciones efectuadas en relación con los encargos a TRAGSA arrojan los mismos resultados que se han puesto de manifiesto en relación con los efectuados en el ámbito de los convenios con CCAA (cfr. apartado III.2.5, número 2).

En relación con la ejecución de las obras, una vez revisadas las certificaciones tramitadas, se deduce que fueron ejecutadas en plazo, ajustándose las actuaciones realizadas a las previstas en los proyectos, hasta el extremo de que no se ha encontrado

ninguna diferencia entre las unidades de obra certificadas y las proyectadas, circunstancia realmente excepcional en la ejecución de este tipo de obras.

Respecto de la incidencia de la obra en la relación convencional, primero de los planos anteriormente diferenciados, se establece en todos los convenios considerados que, una vez terminada, la obra será entregada formalmente al Ayuntamiento respectivo, que la recibirá con el compromiso de asumir la totalidad de los gastos para su mantenimiento y conservación. Consecuentemente con esta previsión, en los expedientes consta un documento, firmado por un representante del MMA y por el Alcalde del Ayuntamiento correspondiente, en el que se formaliza la entrega de la obra realizada, con el compromiso de la entidad local de asumir su mantenimiento y conservación. Como excepción, debe citarse el convenio suscrito con el Ayuntamiento de Trabada (MMA 53), en el que no consta la participación de ningún representante del Ayuntamiento en el acta de recepción, entregándose la obra al uso previsto, sin que conste la entrega formal por el MMA.

El convenio suscrito con el Ayuntamiento de Lleida para la ejecución del proyecto de restauración y recuperación de determinadas zonas del humedal de la Mitjana (MMA 64), firmado el 15 de diciembre de 2006, aun cuando se formaliza, como los anteriores, al amparo del Real Decreto 616/1983, de 2 de marzo, presenta ciertas peculiaridades. En este caso, ambos sujetos se comprometen a realizar una parte de las obras, cuyos importes máximos se indican, aun cuando sin referencia a proyectos. De hecho, ni siquiera estaba redactado el proyecto básico de las obras a cargo del Ayuntamiento, según consta en el convenio, y del proyecto de las obras a cargo del MMA no se hace mención. Esta indefinición hubiera debido conducir a una ulterior definición, de común acuerdo, de las obligaciones asumidas por ambas partes, una vez elaborados dichos proyectos. No ha podido comprobarse la realización por ambas partes de la totalidad de las obras ni su entrega por cuanto no había terminado la vigencia del convenio en el momento de llevarse a cabo las actuaciones fiscalizadoras. No obstante, se han puesto de manifiesto diversas incidencias que han afectado a la ejecución. En efecto, el convenio, vigente hasta el 31 de diciembre de 2008, se formalizó con una previsión de anualidades de difícil cumplimiento (5.000 euros en 2006, 100.000 en 2007 y 80.000 en 2008), como puso de manifiesto la posterior ejecución, y como ya indicaban sendos informes de la intervención delegada, de 8 de septiembre y de 24 de noviembre de 2006, los cuales señalaban que, “teniendo en cuenta la fecha de tramitación del expediente, parece poco probable que puedan ejecutarse los trabajos previstos para el presente ejercicio económico (2006), lo que debería tenerse en cuenta por si procediera la modificación de la distribución de anualidades”. Estas previsiones sobre la dificultad de ejecutar lo convenido en los plazos establecidos se confirman a la vista de la fecha de formalización del encargo a TRAGSA (29 de diciembre de 2006) y, sobre todo, de la fecha del acto de comprobación de replanteo de la obra (26 de enero de 2007), trámite obligado y previo al inicio de los trabajos. Sin embargo, en el expediente analizado no consta ninguna actuación tendente a solventar esta incidencia, salvo un escrito de aclaraciones remitido por la Subdirección

General de Vida Silvestre, en contestación a los escritos de la intervención delegada citados anteriormente, en el que se indicaba que la posible inadecuación de las anualidades sería subsanada una vez aprobado el expediente. La ausencia de un expediente de reajuste de anualidades se manifiesta especialmente importante a la vista del incumplimiento de las previsiones respecto a los trabajos a ejecutar a lo largo de 2007. Así, frente a una anualidad de 100.000 euros, la obra certificada, mediante una única certificación de fecha 30 de noviembre de 2007, ascendió a 35.536,68 euros, estando pendiente de ser iniciada una de las partes más significativas del convenio, como es la construcción de un paludario, sin que consten las causas que justifiquen este retraso.

4. Los convenios suscritos con el Ayuntamiento de Berrocal, para llevar a cabo actuaciones de restauración medioambiental y de prevención de incendios (MMA 54), con el de Zaragoza, para la recuperación de riberas con motivo de la Expo 2008 (MMA 55), y con el Cabildo Insular de la Palma, para la rehabilitación de senderos de gran recorrido y construcción de una red de albergues para su incorporación a la red de itinerarios naturales de interés natural de España (MMA 58), no encuentran su fundamento en el Real Decreto 616/1983, de 2 de marzo, sino en otras normas, tal y como se señala en el apartado A), relativo a los elementos subjetivos de estos convenios.

5. De ellos, el convenio celebrado con el Ayuntamiento de Berrocal (MMA 54) fue firmado el 25 de octubre de 2005, previa autorización por el Consejo de Ministros en su reunión de 29 de julio de 2005, con un presupuesto global de 3.000.000 euros, todo a cargo del MMA, distribuidos los correspondientes gastos en los años 2005, 2006 y 2007, siendo los importes de 300.000, 1.700.000 y 1.000.000 euros, respectivamente. El 23 de octubre de 2007 se acordó por las partes una prórroga del convenio hasta el 25 de octubre de 2008, manteniéndose, según se establecía en su estipulación segunda, el marco presupuestario fijado en el convenio original. Esta prórroga se formalizó sin la autorización previa del Consejo de Ministros, pese a que el convenio establecía expresamente este requisito en su cláusula tercera. Simultáneamente, mediante resolución del Secretario General para el Territorio y la Biodiversidad, se realizó un reajuste de las anualidades inicialmente previstas, contemplándose un gasto de 713.536,91 euros para el ejercicio 2008, cantidad que coincide con el importe que se detrae del presupuesto de 2007.

Las obras se concretan en cinco proyectos diferenciados, cuya ejecución se encarga a TRAGSA.

El primero de los proyectos tenía por objeto la realización de las obras de “apertura de infraestructuras para la prevención de incendios forestales”, y su encargo se formalizó el 19 de diciembre de 2005, por un importe de 1.047.875,42 euros, de los cuales 300.000 euros se imputarían al presupuesto de 2005 y los 747.875,42 euros restantes al de 2006. Con fecha 18 de diciembre de 2006, el Director General para la Biodiversidad aprueba un reformado al proyecto inicial, quedando fijado su importe definitivo en 483.032,02 euros (201.447,57 euros en 2005 y 281.458,61 euros en 2006). Pese a la importancia cuantitativa

de la reducción no consta el acuerdo del Ayuntamiento sobre la misma. Del análisis de las certificaciones expedidas, un total de diecinueve correspondientes al periodo comprendido entre diciembre 2005 y mayo 2007, puede concluirse lo siguiente:

- La primera cuenta justificativa, por importe de 201.447,57 euros, correspondiente a la primera certificación de obra, fue presentada el 23 de diciembre de 2005, apenas tres días después de realizado el encargo formal a TRAGSA, periodo en el cual resulta totalmente imposible ejecutar las unidades de obra que figuran en la misma.

- La ejecución de la obra y su imputación presupuestaria estaba prevista inicialmente para los ejercicios 2005 y 2006, por lo que cabe concluir, a la vista de las certificaciones, cuya expedición llega hasta 2007, que una parte del proyecto se realizó fuera del plazo inicialmente previsto.

- El 12 de junio de 2007 se levantó acta de reconocimiento y comprobación de la obra ejecutada, dándose las obras por reconocidas y comprobadas. En esta acta se señala que los trabajos han sido correctamente ejecutados, no apreciándose deficiencias en los mismos. Al citado acto, además de los representantes de la Administración, de la empresa encargada de la ejecución y del director de la obra, asistió un representante de la IGAE. Asimismo, el 3 de julio de 2007 el director facultativo y el representante de TRAGSA elevaron propuesta de liquidación de obras, en la que constan la relación valorada de las obras ejecutadas, la relación de certificaciones aprobadas y el cuadro comparativo entre lo realmente ejecutado y lo previsto en el proyecto.

- De la comprobación de la última certificación, en la que constan en detalle todos los trabajos realizados y valorados a precios unitarios, resulta que tanto las unidades de obra como los precios unitarios aplicados coinciden con los que figuran en el proyecto de obra aprobado.

El proyecto número 2, cuyo objeto es la realización de las obras de “construcción de camino a centro de interpretación”, fue encargado a TRAGSA el 1 de septiembre de 2006, por un importe total de 79.061,03 euros, de los cuales 50.000 euros se imputarían al presupuesto de 2006 y los 29.061,03 euros restantes al de 2007. Se han expedido un total de once certificaciones, correspondientes al periodo comprendido entre diciembre de 2006 y octubre de 2007, por un importe de 60.368,48 euros. En consecuencia, faltan por ejecutar obras por importe de 18.692,55 euros.

El tercer proyecto ha consistido en el acondicionamiento de un camino y en la construcción de puntos de agua. También ha sido ejecutado por TRAGSA, estando fechado el documento de encargo el 1 de septiembre de 2006, por un importe total de 301.032,31 euros, de los cuales 201.032,31 euros se imputarían al presupuesto de 2006 y los 100.000,00 euros restantes al de 2007. De este proyecto se han expedido un total de

diez certificaciones, por un importe de 217.374,00 euros. En consecuencia, faltan por ejecutar obras por importe de 83.658,31 euros

El proyecto número 4, para la mejora de caminos y senderos en el entorno de la población, fue encargado a TRAGSA el 2 de octubre de 2006, por un importe total de 474.161,21 euros, de los cuales 374.161,21 euros se imputarían al presupuesto de 2006 y los 100.000,00 euros restantes al de 2007. Se han expedido del mismo un total de once certificaciones, por un importe de 386.393,76 euros. En consecuencia, faltan por ejecutar obras por importe de 87.767,45 euros.

El quinto proyecto tiene por objeto la construcción de un centro de interpretación de la naturaleza y su ejecución fue encargada a TRAGSA el 13 de octubre de 2006, por un importe total de 949.176,52 euros, de los cuales 300.000,00 euros corresponderían a la anualidad de 2006 y los 649.176,52 euros restantes a la de 2007. El importe total certificado hasta octubre de 2007 ascendía a 446.187,23 euros. En consecuencia, faltan por ejecutar obras por importe de 502.989,29 euros.

A la finalización de la vigencia del convenio, el importe total certificado ascendía a 1.593.356,09 euros, lo que equivale únicamente al 65,4% del importe total, teniendo en cuenta la modificación del proyecto uno. A esta situación se llega porque las obras de cuatro de los cinco proyectos iniciados no se han ejecutado en su totalidad, como consecuencia de la paralización de las mismas, acordada por los directores de las obras en septiembre de 2007, por las interferencias que en su ejecución producía el Plan INFOCA. Hay que resaltar, a este respecto, la falta de concreción de las resoluciones de los directores de obra por las que se paralizan las mismas, así como la ausencia de cualquier pronunciamiento de la comisión técnica de seguimiento del convenio sobre las consecuencias que pudieran derivarse para la correcta ejecución de éste. Esta inacción de la comisión se ha mantenido hasta la finalización de la vigencia del convenio, ya que en el expediente no constan actas de su actividad. Por último, la situación no ha cristalizado en una modificación del convenio acordada entre las partes, y al día de la terminación de los trabajos de fiscalización no consta si existe decisión de ultimar las obras ni del destino dado a las terminadas, ni siquiera si son susceptibles de entrega al servicio público. Tampoco consta en qué medida ha quedado afectado el encargo a TRAGSA por estas modificaciones.

6. En cuanto al convenio de fecha 3 de octubre de 2005 celebrado con el Ayuntamiento de Zaragoza, para la recuperación de riberas con motivo de la Expo 2008 (MMA 55), su cláusula tercera prevé una serie de actuaciones a realizar por el MMA “a través de la Confederación Hidrográfica del Ebro” (CHE), circunstancia ajena al convenio, sin perjuicio de que pudieran ser encargadas al organismo en virtud de una encomienda de gestión, como prevé expresamente el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, en su art. 2.3.1.d), al incluir, dentro de las funciones de las confederaciones hidrográficas, el proyecto, la construcción y la explotación de las obras que le sean encomendadas por el

Estado, pero tal encomienda de gestión sería independiente del negocio convencional y no se derivaría de las obligaciones asumidas en virtud de éste. En todo caso, hay que señalar que, sin perjuicio de esta previsión, los contratos para ejecución de las obras han sido licitados y adjudicados a terceros por el MMA y financiados con cargo a su presupuesto, si bien se ha confirmado la participación directa de la CHE en su ejecución, al responsabilizarse de la dirección de los trabajos, pese a que sus actuaciones no estuvieron soportadas por ningún instrumento jurídico en el que se fijaran los términos de dicha actuación. La falta de una clara delimitación de funciones se manifiesta también en el hecho de que las adendas al convenio fueron propuestas por el secretario de la comisión de seguimiento, pero en su calidad de presidente de la Confederación, y, por otra parte, algunas de las facturas correspondientes a los trabajos realizados fueron emitidas a nombre de la CHE, aunque se tramitaran contra el presupuesto del MMA.

En otro orden de cosas, el convenio ha experimentado modificaciones significativas a lo largo de su ejecución, no tanto en lo concerniente a los trabajos a realizar, concretados en un total de veintidós actuaciones, que se materializaron en dieciocho proyectos de obra, como en la modificación de la distribución de las anualidades inicialmente previstas. Así, frente a unas previsiones de inversión, a ejecutar fundamentalmente durante los años 2006 y 2007, con un peso en torno al 30% y al 60%, respectivamente, quedando el resto para el ejercicio 2008, en el escenario final, al que se llega después de la tramitación de varias adendas, destinadas exclusivamente a reajustar las anualidades, las inversiones a ejecutar en 2008 representan un 43% del total, mientras que la realizada en 2006 no llega al 3%. Estos reajustes responden a distintos problemas, como son los derivados de la tramitación de los expedientes de contratación de las obras⁴³, los relativos a la necesidad de ajustar las bajas producidas en las adjudicaciones de los proyectos, o los atinentes al ritmo de ejecución de los mismos.

Respecto de la ejecución de los proyectos, se han comprobado las actas de la comisión mixta de seguimiento, a las que se adjunta un informe detallado de la situación específica de los mismos, así como las últimas certificaciones de obras tramitadas, además de la información facilitada por el MMA. Del análisis de la citada documentación, puede concluirse que no había finalizado la ejecución de, al menos, doce proyectos, a 30 de abril de 2008, fecha fijada para la terminación de las obras en el convenio de 17 de diciembre de 2005.

Con respecto a la ejecución del resto de actuaciones recogidas en la cláusula tercera del convenio, también a realizar por el MMA a través de la CHE, se ha comprobado que no se ha llevado a cabo la delimitación del dominio público hidráulico “de acuerdo con la normativa vigente”, habiéndose utilizado en su defecto un estudio de deslinde realizado en el año 1992. Tampoco consta, pese a haberse requerido, que el Ministerio de Medio

⁴³ Estos problemas deben referirse a la elaboración y a la aprobación de los proyectos, a tenor de lo señalado en los informes adjuntos a las actas de las reuniones de la comisión mixta de seguimiento.

Ambiente aportara formalmente los terrenos de su propiedad para llevar a cabo las obras convenidas, pues en los documentos remitidos para acreditar la entrega únicamente consta realizada la de los terrenos del Ayuntamiento de Zaragoza. Finalmente queda confuso a partir de la documentación remitida el grado de cumplimiento de las actuaciones de “limpieza y conservación del cauce de los ríos en la parte que no sea de uso público” (cláusula tercera), que las asume el Ministerio, y su delimitación con las de “conservación, mantenimiento y vigilancia de las obras, viales, espacios verdes y forestales de uso público” (cláusula cuarta) que las asume el Ayuntamiento, así como con las de “la limpieza, retirada de residuos y eliminación de los focos de suciedad en los márgenes y riberas de los tramos urbanos de dichos cauces” del Convenio de 10 de octubre de 2005, remitido en alegaciones, suscrito entre la CHE y el Ayuntamiento, que “será llevada a cabo, periódicamente y de forma continuada, por un servicio estable con cargo al Ayuntamiento de Zaragoza”, sin perjuicio del apoyo y colaboración del personal de la CHE destinado a estos trabajos. Para la acreditación de las actuaciones se remite un certificado, expedido por el Comisario de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Ebro, de fecha 11 de diciembre de 2009, en el que relacionan una serie de encomiendas a la empresa pública TRAGSA para realizar operaciones de limpieza y conservación que no se ponen en relación, de forma expresa, con las actuaciones a que se refiere la citada cláusula tercera del convenio objeto de fiscalización sino que ambiguamente se indica que “desde la firma del Convenio de 3 de octubre de 2005, celebrado entre el antiguo Ministerio de Medio Ambiente y el Ayuntamiento de Zaragoza para la recuperación de riberas con motivo de la Expo 2008 y el Convenio de 10 de octubre de 2005, suscrito entre el Ayuntamiento de Zaragoza y la Confederación Hidrográfica del Ebro para la limpieza de las zonas próximas de los ríos Ebro, Gállego y Huerva así como del Canal Imperial en el entorno de la ciudad de Zaragoza (se adjunta copia), hasta la actualidad, se han ejecutado las siguientes encomiendas...”.

Si a las deficiencias del certificado se une lo manifestado en el escrito del Coordinador General del Área de Infraestructuras del Ayuntamiento de Zaragoza, de fecha 19 de enero de 2010, en el que indica que “no se conoce que la cláusula tercera del Convenio de Riberas haya sido desarrollada más allá de su propio texto”, el Tribunal, al día de hoy, no puede dar por acreditada la ejecución de las actuaciones de “limpieza y conservación del cauce de los ríos en la parte que no sea de uso público” a cargo del Ministerio de Ambiente, sin perjuicio de lo que pueda resultar de la “Fiscalización del Ayuntamiento de Zaragoza en relación con la Exposición Internacional Zaragoza 2008”, que en la actualidad se sigue en este Tribunal de Cuentas, en el marco de la cual se ha recabado el escrito citado de 19 de enero de 2010.

Tampoco constan en el expediente las causas que han originado los retrasos antes citados, ni las consecuencias que pudieran haber tenido sobre la celebración de la exposición, debiéndose tener en cuenta a este respecto que la ejecución de estos proyectos ha continuado después de iniciada aquella.

Por el contrario, se han licitado y adjudicado con cargo al convenio cinco contratos de asistencia técnica, cuyo importe asciende a 3.346.502,33 euros, para la realización de trabajos de supervisión y control de las obras contratadas al amparo del convenio, sin que dichos contratos estén recogidos expresamente en las cláusulas convencionales, ni puedan deducirse de las mismas.

Con fecha 20 de febrero de 2009 la CHE y el Ayuntamiento de Zaragoza suscriben un acuerdo mediante el cual se hace entrega a éste de las obras correspondientes a la mejora y acondicionamiento de las riberas del Ebro, Huerva, Gállego y Canal Imperial de Aragón a su paso por Zaragoza, lo que viene a confirmar la confusión existente entre el papel a desarrollar por el MMA como suscriptor del convenio y la CHE, que ni había suscrito el convenio ni había recibido ninguna encomienda al respecto del Ministerio. En el citado documento se señala que las obras se encuentran terminadas y abiertas al público, que se han ejecutado en terrenos de dominio público hidráulico y que se entregan al Ayuntamiento a los solos efectos de la conservación, explotación y mantenimiento de las infraestructuras ejecutadas por la CHE, sin que afecte a la propiedad de los terrenos ocupados por ellas, los cuales conservarán la titularidad original.

7. En relación con el convenio suscrito con el Cabildo Insular de la Palma, para la rehabilitación de senderos de gran recorrido y construcción de una red de albergues para su incorporación a la red de itinerarios naturales de interés natural de España (MMA 58), debe ponerse de relieve el hecho de que la ejecución de los trabajos se ha adelantado con respecto al plazo inicialmente previsto, lo que ha derivado en la tramitación de un reajuste de anualidades, eliminándose la correspondiente al ejercicio 2009 e incrementándose las de 2007 y 2008. No se ha detectado ninguna deficiencia en las certificaciones de obra expedidas hasta la fecha de realización de las comprobaciones, si bien en la citada fecha no se habían finalizado todas las actuaciones previstas y el convenio estaba aún vigente. Por otra parte, según consta en las actas del comité de seguimiento, correspondientes a los ejercicios 2006 y 2007, el Cabildo Insular de la Palma estaba ejecutando las actuaciones de su competencia con arreglo a establecido en el convenio.

8. En cuanto al convenio con el Ayuntamiento de Bilbao y la Autoridad Portuaria de Bilbao (MMA 94), cuyo objeto era la realización de un estudio de cuya contratación se había de hacer cargo el MMA, siendo la financiación a cargo de las tres partes que suscribían el convenio, ha de indicarse que, después finalizado su período de vigencia, no se ha realizado el estudio objeto del convenio, sin que consten en el expediente actuaciones tendentes a prorrogar el plazo de ejecución. Según se señala en escrito de la Demarcación de Costas del País Vasco, la adjudicación del contrato para la realización del citado estudio se efectuaría en 2008.

9. Por último, se ha analizado la ejecución de cuatro convenios mediante los cuales se han realizado trabajos por las entidades públicas con las que ha convenido el MMA, el cual se ha comprometido a satisfacer los correspondientes importes, de manera que

presentan estructura contractual, aun cuando como se indicó más atrás la instrumentación mediante convenio de colaboración era correcta en el ejercicio. Se trata de los celebrados con la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona (MMA 56 y 57), con el Centre Tecnològic Forestal de Catalunya (MMA 92), y con la Diputación Provincial de Toledo (MMA 66).

Respecto de los dos primeros, ni durante la fiscalización ni en trámite de alegaciones se pudo comprobar la ejecución de la totalidad de los trabajos previstos, aunque sí la certificación de la ejecución por parte de la dirección del proyecto. No obstante, con posterioridad se han acreditado dichos trabajos por el Ministerio.

Por su parte, el convenio con el Centre Tecnològic Forestal de Catalunya (MMA 92) establece cuatro objetivos específicos, que deben plasmarse en un informe a presentar a la finalización del plazo de vigencia, y en tres informes parciales, cuya entrega debe realizarse a los dos meses de la firma del convenio. Pues bien, se han aportado los tres informes parciales, cuyo contenido se ajusta al definido en el anexo del convenio, mientras que el informe final no ha podido ser entregado al equipo fiscalizador, por haberse realizado los trabajos de campo de la fiscalización con anterioridad a la conclusión del citado plazo de vigencia

En cuanto al convenio suscrito con la Diputación Provincial de Toledo (MMA 66), no llegó a ejecutarse, ya que las partes firmaron otro, el 28 de mayo de 2007, que anulaba todos los compromisos derivados del suscrito en 2006.

10. Otro aspecto objeto de fiscalización ha sido el relativo a las actuaciones realizadas por la propia Administración para la comprobación material de la ejecución de los convenios. En este sentido, se ha puesto de manifiesto que existe acta de recepción, con la asistencia de un representante de la IGAE⁴⁴, de todas las obras realizadas conforme a proyectos elaborados de conformidad con los convenios, siempre que las mismas hubieran finalizado (MMA 53, 54, 58, 59, 60, 61, 62 y 63). Por el contrario, en los convenios celebrados con la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona (MMA 56 y 57), no consta un acto formal de recepción de los estudios.

Ahora bien, con la recepción y comprobación material de la inversión por la Administración gestora se da cumplimiento a lo establecido en la normativa contractual sobre el particular; pero el cumplimiento del convenio debe ser apreciado por ambas partes. Aun cuando en ninguno de los convenios existe un acto expreso y conjunto de conformidad, ésta puede considerarse prestada implícitamente en aquellos casos, ya aludidos, en los que se realiza una entrega formal de la obra convenida a la otra parte. Por el contrario, en los demás casos no existe una manifestación común de conformidad con la

⁴⁴ En el caso del convenio suscrito con el Ayuntamiento de Lleida (MMA 64), al no haberse finalizado aun, en el momento de realizarse las comprobaciones, las actuaciones previstas, no ha podido realizarse este trámite.

ejecución de lo convenido. Aun cuando no existe ninguna previsión legal expresa que exija este trámite es obvio que en un negocio jurídico bilateral ambos sujetos deben mostrarse conformes con la ejecución, aun cuando la gestión directa corresponda a uno sólo.

11. Por lo que respecta a los pagos del precio a favor de los contratistas o de la encomendataria (TRAGSA) por razón de las obras y prestaciones contratadas o realizadas en ejecución del encargo, como quiera que se han efectuado en el marco de los respectivos expedientes de contratación, no se ha hecho un particular seguimiento de este extremo en la fiscalización; no obstante, se ha apreciado una deficiencia meramente formal, consistente en que, en algunas cuentas justificativas, correspondientes a ocho de los proyectos contemplados en el convenio con el Ayuntamiento de Zaragoza, figuran facturas emitidas a nombre de la CHE, cuando el titular de las mismas debería ser el MMA, por ser el contratante y por imputarse el gasto a su presupuesto, lo que confirma lo señalado en apartados anteriores respecto de la confusión sobre la actuación del MMA y del citado organismo en la ejecución del convenio.

Los únicos convenios que han dado lugar a pagos directos por la AGE a la otra parte suscriptora del convenio han sido los celebrados con la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona (MMA 56 y 57) y con el Centre Tecnològic Forestal de Catalunya (MMA 92). En los primeros se prevé que el pago de la primera anualidad se hará a la firma de los mismos, y el resto una vez justificado el adelanto. El pago del anticipo no se ajusta a la regla del “servicio hecho” que consagran los artículos 21.2 y 73.4 LGP; no obstante, las cuentas justificativas de los segundos pagos incluyen la factura, el certificado de conformidad de los trabajos y un resumen de los gastos en los que ha incurrido la Agencia para su realización.

En el convenio celebrado con el Centre Tecnològic Forestal de Catalunya (MMA 92), su cláusula tercera establece la aportación a realizar por el MMA en 199.750 euros, de los que 98.833 corresponderían a la anualidad de 2006 y los 100.917 restantes a la de 2007. El importe de cada una de las anualidades se determinó con base en una distribución prácticamente simétrica de los trabajos a realizar en cada uno de los años, como se desprende del cronograma de actuaciones y del detalle del presupuesto que figura en el anexo al convenio, pero las cláusulas tercera y séptima señalan que los pagos se realizarán previa entrega de los correspondientes informes, sin que conste la existencia de documento alguno en el que se detallen los montantes a abonar por cada uno de ellos. En este escenario, sorprende que en un plazo inferior a dos meses desde la firma del convenio se aporten y certifiquen trabajos que equivalen prácticamente al 50% de la cantidad total comprometida por el MMA, quedando otros doce meses para la ejecución del 50% restante. Con independencia de ello, hay que señalar que durante el ejercicio 2007 no se tramitó la cuenta justificativa correspondiente a la anualidad prevista.

III.4. CONVENIOS CON UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Los convenios de colaboración suscritos con universidades públicas que han sido fiscalizados ascienden a 21, de los que 16 tienen la naturaleza de convenios específicos, celebrados en desarrollo de un convenio marco, suscrito previamente entre el MMA y la universidad correspondiente, elevándose la aportación comprometida por la AGE a un total de 2.496.556,55 euros. El importe comprometido por convenio y la universidad interviniente se reflejan en el anexo 5.

Todos los convenios tienen características homogéneas que derivan tanto del sujeto con el que se establece la relación como de la estructura del negocio jurídico. En efecto, en todos los casos, las universidades que los suscriben se comprometen a realizar unos trabajos para su posterior entrega al MMA que les satisface, como contraprestación, la cantidad convenida, de manera que lo que subyace en la relación convencional es un intercambio patrimonial, de naturaleza análoga a cualquier relación contractual. Las propias entidades suscriptoras emplean a veces expresiones o términos que revelan que asumen el fondo contractual de los convenios, tales como “las necesidades de realizar el contrato”, “se acuerda la iniciación del oportuno expediente de contratación” (MMA 71, 79, 80 y 87), “se detalla en la memoria adjunta, que tendrá la consideración de documento contractual”(MMA 71), “a este acuerdo le son de aplicación las disposiciones contenidas...en la normativa para contratar con entidades públicas y privadas...”; “la cual es conocida y aceptada por los firmantes del presente contrato...”; “las tareas que se describen en el presente contrato...”; “aceptan...las obligaciones del presente contrato...” (MMA 79).

Ello no obstante, el empleo del convenio tiene amparo legal en todos los casos. Con independencia de normas específicas, a las que se hará referencia en el estudio individualizado de cada convenio, dicho amparo lo brinda el art. 6 LRJ-PAC, así como el art. 83 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU), que regula la colaboración de éstas con otras entidades y personas físicas, autorizando la celebración de los correspondientes contratos. Aunque el precepto habla literalmente de contratos, el uso del término “colaboración” en la rúbrica permite adoptar una interpretación extensiva que incluya a los convenios.

Ciertamente todos los convenios examinados fueron formalizados con posterioridad a la entrada en vigor de la modificación del art. 3.1 TRLCAP, operada por el Real Decreto Ley 5/2005, de 11 de marzo, que, como se indicó en su momento, afectó a los convenios de colaboración entre Administraciones Públicas (art. 3.1 c)) derivando al ámbito contractual algunos de ellos (cf apartado II.1.1). En efecto, de acuerdo con el texto legal modificado, las relaciones con los sujetos con los que se formalizaron los convenios, dependiendo de la naturaleza de la relación y de su importe, podían tener dos posibles encajes: convenios de colaboración interadministrativos o contratos sujetos al TRLCAP. Pues bien, a todos los negocios jurídicos examinados, al no rebasar las cuantías

establecidas en los arts. 135.1, 177.2 o 203.2 TRLCAP, se les calificó correctamente de convenios de colaboración y se tramitaron como tales, sin perjuicio de lo que más adelante se indica en relación con uno suscrito con la Universidad de Alcalá de Henares (MMA 72).

A efectos de delimitación de la legislación aplicable, ha de partirse de la consideración de que las universidades son entidades públicas vinculadas a la Administración (centralizada) de la Comunidad Autónoma. En consecuencia, resultan aplicables las disposiciones reguladoras de los convenios entre la Administración General del Estado y dichas Comunidades, según el criterio mantenido en el anterior epígrafe III.2. En concreto será de aplicación el art. 6 y concordantes LRJ-PAC y el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990, modificado por el de 3 de julio de 1998. No ha sido éste el criterio seguido por la Administración, que, como se pondrá de manifiesto a lo largo de este apartado, no ha tenido en cuenta la normativa específica sobre convenios con CCAA⁴⁵.

De otra parte, atendida la naturaleza y el régimen jurídico de las universidades públicas, los convenios suscritos con el MMA quedan encuadrados en letra c) del art. 3.1 TRLCAP, aunque la aplicación de este precepto solamente se cita en algunos (MMA 67, 70, 75, 76, 77, 82, 84, 86 y 87), mientras que, en otros, se omite toda referencia al precepto citado (MMA 68, 69, 72, 73, 74, 78, 81, 83 y 85), señalándose genéricamente que es de la “naturaleza de los previstos en el Real Decreto Legislativo 2/2000” (MMA 71, 79 y 80), o que tiene “carácter administrativo” (MMA 68 y 69), “naturaleza administrativa” (MMA 72, 73, 74 y 81), o “naturaleza pública” (MMA 78). Pese a estas deficiencias formales, a los convenios en cuestión, en defecto de disposiciones específicas, les serán de aplicación los principios del TRLCAP (art. 3.2), aplicación que, teniendo en cuenta el objeto de la relación, no ofrece mayores dificultades.

III.4.1. Elementos de los convenios

A) ELEMENTOS SUBJETIVOS

1. Una vez sentado que las Administraciones suscriptoras de los convenios están habilitadas legalmente para la formalización de estos negocios jurídicos, dado que toda Administración actúa a través de sus órganos, resta por verificar si los órganos actuantes estaban dotados de competencia.

⁴⁵ A partir de la entrada en vigor de la LCSP, podría ponerse en cuestión esta interpretación, ya que el art. 4.1.c, que viene a sustituir al art. 3.1.c TRLCAP, se refiere expresamente por separado a las Universidades Públicas y a las CCAA. Sin embargo, no parece que exista una contradicción insalvable entre el indicado precepto de la LCSP y el art. 6.1 LRJ-PAC, de modo que dicha interpretación continuaría siendo posible tras la entrada en vigor de la primera de estas leyes. En cualquier caso, aunque no lo fuera, tal interpretación sería aplicable a los convenios suscritos antes de dicha entrada en vigor, como es el caso de los han sido objeto de la presente fiscalización

2. Por aplicación de la disposición adicional 13ª LRJ-PAC, así como del apartado octavo del Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990, modificado por el de 3 de julio de 1998, la competencia orgánica para la suscripción de los convenios fiscalizados correspondía a la Ministra de Medio Ambiente. Dicha competencia debía ser ejercida por su titular pues quedaba excluida de la delegación, de conformidad con el apartado segundo de la Orden MMA/224/2005, de 28 de enero. No es éste, empero, el criterio aplicado por el MMA, de modo que ninguno de los convenios fiscalizados fue suscrito por la titular del departamento ministerial. Por el contrario, la mayoría fueron celebrados por el órgano directivo, con rango de director general, al que, por razón de la cuantía, le hubiera correspondido la suscripción por delegación, de no existir la reseñada excepción. Existen, sin embargo, casos en los que fueron suscritos por los titulares de órganos jerárquicamente superiores a aquéllos a los que, sin dicha excepción, les hubiera correspondido su celebración (MMA 67, 68, 69, 77 y 78) o por la titular de la Subsecretaría del Departamento (MMA 76), sin que en el expediente figure el acuerdo motivado de avocación, tal y como prevé el art. 14.2 LRJ-PAC, ni su comunicación al superior jerárquico del órgano avocante, conforme a lo previsto en la disposición adicional decimotercera LOFAGE.

Finalmente el convenio suscrito con la Universidad de Valencia, para el apoyo a la base de datos de varamientos de cetáceos (MMA 87), en el que, para justificar su suscripción por parte del titular de la Dirección General para la Biodiversidad, presenta la anomalía de citar la Orden de 4 de mayo de 2004, de delegación de competencias en el MMA, cuando es lo cierto que la misma fue dejada sin efectos por el apartado decimotercero de la Orden MAM/224/2005, de 28 de enero, la cual se encontraba en vigor no ya en el momento de firmarse el convenio, sino incluso en la fecha de inicio del expediente.

3. Por parte de las universidades, los convenios aparecen suscritos por los rectores respectivos, que son los titulares de la competencia, a excepción de tres de ellos. Respecto de estos tres, uno, el formalizado con la Universidad Complutense de Madrid, para la cobertura científica en materia de evaluación del riesgo e identificación de los microorganismos modificados genéticamente (MMA 86), se suscribe, en virtud de delegación, por la Vicerrectora de Investigación y Política Científica; otro, el celebrado con la Universidad de Sevilla para realizar el estudio sobre la situación del paisaje en España y el establecimiento de líneas de intervención para el desarrollo de la convención europea del paisaje (MMA 77), aparece firmado por el Vicerrector de Investigación, sin que conste referencia alguna al posible acto de delegación; y el tercero, formalizado con la Escuela Superior de Ingenieros de Montes de la Universidad Politécnica de Madrid, para hacer el diseño y estudio de “modelos de crecimiento y producción de los montes españoles aprovechando los datos del inventario forestal nacional (IFN) y ensayo del método en la provincia de LLeida” (MMA 79), está suscrito por el director de dicha escuela “por orden del rector de dicha universidad de fecha 1 de febrero de 2006”, expresión equívoca, de la que no cabe deducir la existencia de una delegación formal, único modo de justificar la

intervención del director de la referida escuela en la suscripción, por cuanto sus competencias estatutarias no se extienden a este aspecto.

4. Con respecto a la competencia material, hay que señalar que en algunos convenios no figura la cita de ninguna norma atributiva de competencias, recogándose en ocasiones una referencia genérica a éstas, que podría tener encaje en las contempladas en el Real Decreto 1477/2004, de 18 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica del MMA (MMA 70, 73, 74, 77, 79, 81 y 87), y observándose, en otros, que entre los objetivos que, según la parte expositiva del convenio, tiene la unidad del MMA firmante y las competencias atribuidas a la misma por el citado Real Decreto no existe una correspondencia patente (MMA 71 y 80)⁴⁶. Tampoco faltan supuestos en que el silencio acerca de las competencias del MMA en la materia es absoluto, si bien el objeto del convenio también puede quedar comprendido en el ámbito competencial de la unidad administrativa suscriptora del instrumento convencional (MMA 67, 72 y 78). En otros convenios, se menciona el repetido Real Decreto 1477/2004, de 18 de junio (75, 76, 82, 83, 84, 85 y 86). No obstante, debe significarse, como ya se ha señalado, que 16 de los 21 convenios fiscalizados son desarrollo de convenios marco suscritos previamente con las respectivas universidades.

En ocasiones se invocan normas especiales. Así, en la parte expositiva de los convenios suscritos con la Universidad de Castilla-La Mancha, para la elaboración y el suministro de información relevante a efectos de la planificación de medios en la lucha contra los incendios forestales en la península y en las islas Baleares, y con la Universidad de Valladolid, para la aplicación de las investigaciones, datos y metodologías disponibles en la Universidad de Valladolid a la puesta a punto de un sistema de definición de niveles de riesgo de incendios forestales, que facilite las labores de coordinación de las medidas de prevención y defensa contra incendios (MMA 68 y 69), se cita el Real Decreto-Ley 11/2005, de 22 de julio, por el que se aprobaron medidas urgentes en materia de incendios forestales, cuya disposición adicional sexta autoriza a la AGE para celebrar con las CCAA y con otras Administraciones públicas los convenios que exija la aplicación de dicha disposición.

5. Desde la perspectiva de las universidades suscriptoras de los convenios, el citado art. 83 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU), bajo la rúbrica “colaboración con otras entidades y personas físicas”, autoriza la celebración de contratos para la realización de trabajos de carácter científico, técnico o artístico, así como para el desarrollo de enseñanzas de especialización o actividades específicas de

⁴⁶ En la parte expositiva del convenio suscrito con la Universidad Politécnica de Madrid, para la realización de una cartografía de matorrales en la comunidades autónomas de La Rioja, Cantabria e islas Canarias (MMA 80), se cita, como función atribuida a la Dirección General de la Biodiversidad, la elaboración del Banco de Datos para la Biodiversidad, indicándose que el mismo “incluye, entre otros, la elaboración y actualización del Mapa Forestal de España”. Sin embargo, el art. 5.1.k del Real Decreto 1477/2004, de 18 de junio, no se refiere expresamente dicho Mapa, si bien es cierto que la enumeración que recoge dicho precepto no es cerrada.

formación, a cuyo efecto se remite a los estatutos para la regulación del procedimiento de celebración y de los criterios para fijar el destino de los bienes y recursos que con ellos se obtengan, los cuales, como se ha indicado más atrás, puede brindar cobertura a estos convenios.

B) ELEMENTOS OBJETIVOS

1. En términos generales, los convenios responden a un esquema, en el que se indica el objeto, los trabajos a realizar por la respectiva Universidad y el presupuesto, que expresa la cantidad a satisfacer por el MMA. Los compromisos asumidos por el Ministerio se reducen al pago de dicha cantidad y, en algún caso, a la entrega de ciertos datos necesarios para la realización de los trabajos. Asimismo se contienen previsiones sobre la utilización de los resultados, que quedan a disposición del MMA, sin perjuicio de ciertos derechos de los autores en orden a su publicación o a que conste la autoría. Desde una perspectiva material estos convenios se corresponden con el objeto de los contratos de consultoría y asistencia y de los servicios, si bien, como se ha indicado, a la vista del importe, resulta procedente el recurso a la vía convencional, por no exceder de la cantidad prevista en el art. 203.2 TRLCAP. Excepcionalmente, en dos convenios, uno celebrado con la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) (MMA 80) y otro con la Universidad de Valencia (MMA 87), se fija como importe total de realización del trabajo una cantidad superior a la que ha satisfacer el MMA, quedando la diferencia a cargo de la Universidad sin que dé lugar a movimiento de dinero entre las partes.

2. Los trabajos a realizar se definen con bastante precisión en las cláusulas del convenio o en documentos anejos. Además, en algunos, existen memorias o documentos análogos (MMA 70, 71, 73, 74, 79, 83 y 84), explicativos de las actividades que deben llevarse a cabo para cumplir el objeto.

De otra parte, de las comprobaciones realizadas se desprende que, por lo común, el objeto de los convenios fiscalizados queda comprendido en las materias definidas en los respectivos convenios marco y, más específicamente, en los principales objetivos de intervención a corto y medio plazo que se incluyen como anexos a dichos convenios. No obstante, no faltan casos en los que no es posible apreciar con exactitud la correspondencia con los objetivos recogidos en el anexo, como ocurre con el suscrito con la Universidad de Valencia para el apoyo a la base de datos de varamientos de cetáceos (MMA 87). Además, en cuatro convenios no ha sido posible realizar la tarea de cotejar los objetos respectivos con los objetivos recogidos en los anexos de los convenios marco, ya que, pese a haberlos solicitado expresamente, no ha sido posible obtener dichos anexos (MMA 73, 77, 82 y 84).

3. Las comprobaciones realizadas en torno a los métodos aplicados para determinar la aportación de la AGE muestran la existencia de diferencias notables entre convenios. Así, en algunas ocasiones, la aportación se determina a tanto alzado mediante una cifra

única por la totalidad de los trabajos, mientras que en otras el presupuesto aparece con un nivel variable de desglose, bien mediante la asignación de importes parciales a las distintas actuaciones que comprende la ejecución, bien mediante su desagregación en conceptos de gasto. Finalmente, a veces, se adicionan partidas en concepto de recargos de distinto significado e importancia cuantitativa en aplicación de la normativa interna de ciertas Universidades. Por su variedad y por su distinta problemática, los métodos seguidos y sus consecuencias se analizan seguidamente de forma diferenciada.

4. La fijación del presupuesto mediante una cantidad a tanto alzado por la totalidad de los trabajos se da en seis convenios (MMA 67, 68, 69, 75, 77 y 78). Este mismo sistema de fijación de la aportación se utiliza en otras ocasiones, pero con la particularidad de que el tanto alzado se fija por subproyectos o actividades, de cuya suma se obtiene el presupuesto del convenio, lo que permite una mayor exactitud en la estimación, pero sin obviar totalmente los inconvenientes del sistema (MMA 72, 76, 81, 82, 83 y 84). Como ejemplo, en un convenio en el que la actividad consistía en la elaboración de siete manuales sobre gestión pública de ecosistemas y servicios públicos de aguas, la cantidad se obtiene por la suma de la asignada a cada uno de los manuales (MMA 76). En cambio, en el convenio suscrito con la Universidad de Castilla-La Mancha, para la realización de investigaciones sobre la adopción de medidas medioambientales relacionadas con el enlace del embalse de La Fuensanta con el Canal Alto del Taibilla (MMA 78), la aportación del MMA se fija en una cantidad global, pese a que, como en el caso anterior, el objeto del convenio consiste en la realización de una serie de estudios susceptibles de valoración singularizada. Este mismo desglose por actividades, con fijación de una cantidad global por cada una de ellas, aparece en el expediente del convenio suscrito la Universidad de Cádiz, para la prestación de asistencia técnica científica al estudio de análisis de la dinámica mareal en el caño de Sancti-Petri y sus repercusiones en la marisma (MMA 84).

En estos casos, no consta, por lo general, cómo se obtiene la cifra de la cantidad a aportar por la Administración, pues no se define el perfil técnico del personal que ha de desarrollar los trabajos ni el tiempo de dedicación previsto, ni se aplican tarifas o referencias a valores de mercado (coste/hora por categoría de personal, costo de materiales...).

Aun cuando en ninguno de los convenios citados sea directamente aplicable la legislación de contratos, si se quiere, como es obligado, que la aportación del MMA (que, en el fondo, es un precio, al menos en la mayor parte de los casos) no rebase el valor de mercado de los bienes o servicios, la valoración debería responder a una estructura de costes basada en precios unitarios o en honorarios por tarifas, y únicamente “cuando no fuera posible o conveniente su descomposición”, podría fijarse a tanto alzado, según preveía para los contratos de consultoría el art. 202 del TRLCAP, entonces vigente. Sin embargo, no constan razones que obliguen o aconsejen fijar la aportación por este procedimiento.

5. Otro grupo de convenios lo integran aquellos en los que el presupuesto se basa en precios descompuestos según la naturaleza del gasto (MMA 71, 73, 74, 79, 80, 85 y 87) o en un sistema mixto, parte por conceptos de gasto y parte por subproyectos (MMA 70 y 86). Aun cuando estos procedimientos son más idóneos a efectos de una estimación razonable del presupuesto hay que señalar que, dentro de esta metodología, existen múltiples variantes, que no siempre ofrecen el mismo grado de garantía de que la aportación del MMA sea la adecuada.

Como ejemplos representativos de la variedad de métodos pueden señalarse los que se mencionan a continuación.

En el convenio celebrado con la Universidad de Granada, para la realización del proyecto de investigación titulado “agua, ingeniería y territorio: la transformación de la cuenca del río Segura por la ingeniería hidráulica”, se incluyen como anexos un presupuesto y una memoria económica, donde se desglosan los distintos conceptos, si bien la determinación del importe de cada uno de ellos es global, no reflejándose los criterios empleados. A estos conceptos se añade, además, el 10% como gastos indirectos (MMA 73).

En el convenio formalizado con la Universidad de Cartagena, para la realización de estudios y asesoramiento sobre el desarrollo de un sistema de alerta temprana frente a sequías y desalación de agua de mar por energías renovables eólica y solar sin emisión de salmuera, se prevé la realización de dos trabajos, dándose la circunstancia de que respecto de uno de ellos se incluye, como anexo al instrumento convencional, un presupuesto desglosado por conceptos, mientras que, en relación con el otro, el importe se establece a tanto alzado, sin que se aprecien motivos para tal divergencia (MMA 74).

El cálculo de la aportación del MMA en el convenio suscrito con la Universidad de A Coruña, para la elaboración de un estudio sobre una red de sendas para el recorrido del litoral de la provincia de A Coruña (MMA 85), figura en un presupuesto desglosado por conceptos (personal, viajes y material). En este presupuesto, el importe de algunas partidas se ha obtenido mediante la aplicación de precios unitarios. Según explica la cláusula cuarta del convenio, no se ha incluido en el presupuesto la cantidad que aporta la universidad en concepto de infraestructura y equipamiento. En cambio, sí figura una cantidad adicional, en concepto de gastos de gestión, fijada en el 15% de 32.000 euros (4.800 euros), sin que pueda saberse a ciencia cierta a qué corresponde la base sobre la se aplica el porcentaje.

En el anejo técnico del convenio celebrado con la Universidad Complutense de Madrid, para la cobertura científica en materia de evaluación del riesgo e identificación de los microorganismos modificados genéticamente (MMA 86), se incluye un presupuesto desglosado por tareas, que coinciden con los objetivos contemplados en la cláusula primera. En cada una de estas tareas u objetivos, se recogen los distintos conceptos:

personal, viajes y dietas y material fungible, así como gestión y administración, correspondiendo el montante de este último concepto al 10% de la cantidad total presupuestada. La cuantificación de las tareas se efectuó a consecuencia de un informe de la intervención delegada, de 25 de mayo de 2006, ya que inicialmente el único desglose consistía, según se expresa en dicho informe, en subdividir el importe global en importes parciales.

El convenio celebrado con la Universidad de Valencia para el apoyo a la base de datos de varamientos de cetáceos, está cofinanciado por el MMA y dicha universidad, según se desprende del clausulado y del presupuesto que se incluye en el anexo del instrumento convencional. La aportación del MMA corresponde a costes de personal (un técnico con dominio de los idiomas inglés y francés) y está fijada a tanto alzado (MMA 87).

Una mención especial merece el convenio celebrado con la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes de la UPM, para el diseño y estudio de modelos de crecimiento y producción de los montes españoles aprovechando los datos del IFN y ensayo de método en la provincia de Lleida (MMA 79). En el expediente de este convenio aparece una denominada “memoria de actividades y pliego de condiciones”, en la que figura un presupuesto desglosado por conceptos, que se agrupan en tres apartados. El primero de ellos hace referencia a la remuneración del profesorado, por un total de 6.000 euros; el segundo agrupa diversos gastos (material fungible, complemento o becas, viajes y dietas, gastos de imprenta, reprografía y otros servicios y contratación de servicios específicos), por un total de 47.402,50 euros; y el tercero agrupa diversos recargos, por un total de 6.942,33 euros. Pues bien, el segundo y el tercer apartado merecen un comentario. En cuanto al segundo, debe dejarse constancia, en primer lugar, de la muy significativa cuantía que representa el concepto “contratación de servicios específicos” (40.500 euros) respecto de la cantidad total de la aportación (47.402,50 euros). A falta de especificaciones acerca del significado de tal concepto, si, como parece, por “contratación de servicios específicos” ha de entenderse su externalización⁴⁷, resultaría que la mayoría de las actividades convenidas serían objeto de una subcontratación en sentido impropio⁴⁸, circunstancia que el instrumento convencional no contemplaba. La cantidad prevista para la “subcontratación” representa el 85,44 % del presupuesto (el 75,84% si se tiene también

⁴⁷ Este significado viene avalado por lo dispuesto en el art. 8 de la Normativa para contratar con personas, universidades o entidades pública o privadas para la realización de trabajos de carácter científico, técnico o artístico, así como para el desarrollo de enseñanzas de especialización o actividades específicas de formación, aprobada por la Junta de Gobierno de la UPM, que, como se razona más adelante, si bien es de fecha anterior a la entrada en vigor de los estatutos de la Universidad, continúa siendo aplicación en lo que no se oponga a éstos. Pues bien, en el citado precepto de la “Normativa”, al determinarse los conceptos en que se desglosa la distribución de los recursos procedentes de los convenios y contratos celebrados para la realización de trabajos científicos, técnicos, artísticos y cursos no reglados, se alude expresamente a “la contratación de servicios específicos con Entidades Públicas o Privadas”. Queda así patentizado que se trata de una externalización de servicios.

⁴⁸ En el sentido de que el negocio jurídico principal no es un contrato, sino un convenio, y no cabe propiamente hablar de contratación. Sin embargo, al corresponderse el objeto con el de un contrato de consultoría o asistencia técnica, que solo su importe permite encauzar por la vía convencional, puede hablarse de “subcontratación” en un sentido impropio.

en cuenta el concepto recogido en el primer apartado, relativo a remuneración del profesorado), lo que no resulta coherente con el objeto del convenio, consistente en una consultoría o asistencia técnica, para cuya realización adquiere una especial relevancia la cualificación científica o profesional del sujeto al que se le hace el encargo. Por su parte, en el apartado tercero de este presupuesto se recogen una serie de recargos, partidas que se analizan seguidamente junto con los que se aplican por otras universidades.

Características similares al anterior, en cuanto a la determinación de la aportación del MMA, presenta el celebrado también con la UPM, para la realización de una “cartografía de matorrales en las comunidades autónomas de La Rioja, Cantabria e Islas Canarias” (MMA 80). En efecto, este convenio está acompañado de un anexo técnico que, según expresa la cláusula tercera de aquél, “tiene carácter contractual”⁴⁹, y en el que, además de realizarse una valoración a tanto alzado de la aportación de la Universidad firmante (23.000 euros en concepto de retribuciones de un investigador a tiempo parcial), se incluye un presupuesto con la valoración de la aportación del MMA, que se desglosa en los conceptos de gastos de personal, gastos de viaje y otros gastos (material fungible y reprografía y material óptico), calculándose los primeros con base en la dedicación de los diversos técnicos y el coste mensual de cada uno, mientras que los demás gastos se estiman a tanto alzado. A todo ello, se aplica el recargo antes expresado, correspondiente al canon, además de otro recargo, del 9% del presupuesto de ejecución, en concepto de dirección y gastos de prospección.

6. Como se ha indicado, en varios convenios, junto a las cantidades correspondientes a los conceptos de gasto o a los importes de las distintas actividades, se incluyen partidas en concepto de recargos.

En concreto, en el presupuesto del convenio celebrado con la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes de la UPM antes mencionado (MMA 79) se contemplan los recargos siguientes: “4% de los recursos por incremento de crédito de la UPM”; “5% de los recursos para el centro”; y “4% de los recursos para el departamento”. En relación con ello, figura en el expediente un informe complementario de la intervención delegada, de 27 de junio de 2006, en el que se indicaba que la finalidad de estos recargos debería quedar suficientemente justificada. En contestación a este informe, en escrito de 12 de julio de 2006, firmado por el Jefe del Servicio de Inventario Forestal del MMA, se señalaba que la UPM “calcula en un 4% de los recursos el aumento de los costes que le produce el desfase entre los pagos al personal del proyecto y a los proveedores y el cobro acordado en el convenio; también fija en un 5% los gastos generales y pagos al personal involucrado temporalmente de la Escuela técnica superior de ingenieros de montes; y de la misma forma calcula en un 4% esos mismos gastos para el departamento que controla el proyecto, cuyos investigadores, profesores y auxiliares deben colaborar intermitentemente y cuyas instalaciones se usan de cuando en cuando imprevisiblemente”. En este mismo

⁴⁹ Lo correcto hubiera sido referirse al carácter convencional del anexo.

escrito, se añadía que la universidad citada “incluye siempre estos costes, difíciles de precisar, en todos sus convenios”.

En realidad, los conceptos indicados están contemplados en los arts. 108 y 109 del Decreto 215/2003, de 16 de octubre, de la Comunidad de Madrid, por el que aprobaron los estatutos de la UPM. En el primero de estos preceptos se determina que “los recursos procedentes de los convenios o contratos para la realización de trabajos, científicos, técnicos, artísticos y cursos no reglados, se distribuirán de la siguiente forma: parte para el profesorado por sus actividades derivadas del cumplimiento del trabajo; parte para la ejecución técnica del mismo y parte para el canon a distribuir en la Universidad Politécnica de Madrid”. A su vez, este último, a tenor del apartado 1 del artículo siguiente, consiste en un porcentaje a detracer de la cantidad global a ingresar por la realización de estas actividades, estando destinado a “sufragar los costos de gestión del convenio, contrato o curso y compensar los costos de utilización de medios propios de la Universidad Politécnica de Madrid”. Este porcentaje se distribuye de la forma siguiente: “Parte de los recursos se destinará a incrementar el crédito en los conceptos de ingresos que la UPM destine a investigación y docencia; parte de los recursos se destinará a la Escuela, Facultad u otros Centros donde se desarrollen los trabajos, para incrementar sus dotaciones de infraestructuras y servicios; parte se destinará a incrementar los fondos propios de investigación de los Departamentos e Institutos Universitarios de Investigación donde se realicen los trabajos”. Además, el apartado 2 del mismo artículo establece que la fijación de los porcentajes de distribución de este canon serán fijados por el Consejo de Gobierno de la Universidad.

La determinación de estos porcentajes fue realizada por el art. 8 de la “Normativa para contratar con personas, universidades o entidades públicas o privadas para la realización de trabajos de carácter científico, técnico o artístico, así como para el desarrollo de enseñanzas de especialización o actividades específicas de formación”, aprobada por la Junta de Gobierno de la UPM. Aunque, esta “Normativa” es de fecha anterior (27 de febrero de 2003) a la entrada en vigor de los estatutos de dicha universidad, continúa siendo de aplicación en lo que no se oponga a éstos (disposición derogatoria única, apartados 2 y 3, de los estatutos, en relación con párrafo quinto del preámbulo de la “Normativa”). En consecuencia, puede considerarse que el art. 8 de la “Normativa” desarrolla los arts. 108 y 109 de los estatutos. Pues bien, en el citado artículo de la “Normativa” se fija, como regla general, el citado canon en el 13% de los recursos, en caso de gestión directa, y en el 11% de los mismos, más el porcentaje que aplique la entidad gestora para sostenimiento de sus servicios, en caso de gestión delegada. En el primero de los casos, la distribución del porcentaje en cada uno de los tres conceptos contemplados en el art. 109 de los estatutos ascenderá, respectivamente, al 4%, al 5% y al 4%, mientras que en el segundo de los supuestos, dichos porcentajes serán, respectivamente, el 2%, el 5% y el 4%.

A la vista de todo ello, puede concluirse que el canon no es un concepto de coste sino de distribución de los recursos generados, con efectos internos, y que no puede vincular a la AGE a la hora de convenir el importe de su aportación. De otra parte, el art. 109 de los estatutos de la universidad establece, en el apartado 5, una excepción, al determinar que “en el caso de contratos y convenios suscritos con entidades públicas nacionales o extranjeras, agencias de las Comunidades Europeas u otras agencias nacionales o internacionales que gestionen fondos de investigación, el régimen económico podrá ser fijado por la entidad contratante”, de modo que el convenio suscrito por el MMA queda encuadrado en este precepto. Así pues, incluso por aplicación de las propias normas de la UPM, el citado Departamento ministerial podría haber convenido el régimen económico del convenio, sin estar condicionado por las mismas.⁵⁰

El recargo del 13% del presupuesto de “contrata” (*sic*), en concepto del canon referido, que en este caso se denomina “participación orgánica universitaria”, se aplica asimismo en el convenio celebrado también con la UPM, para la realización de una “cartografía de matorrales en las comunidades autónomas de La Rioja, Cantabria e Islas Canarias” (MMA 80). El presupuesto de ésta parte de la “propuesta de ejecución” del convenio, de fecha 12 de febrero de 2006, firmada por el Jefe de Área del Banco de Datos de la Naturaleza del MMA donde se citan, como fundamentos jurídicos para la aplicación del recargo correspondiente a la “participación orgánica universitaria”, el Real Decreto 2536/1985, de 27 de diciembre, que aprobó los estatutos de la UPM, y la Normativa aprobada por la Junta de Gobierno de dicha universidad en su reunión de 14 de junio de 1988. Ambas citas son improcedentes, por tratarse de normas derogadas varios años antes, por lo que, en lugar de ellas, hubieran sido aplicables el Decreto 215/2003, de 16 de octubre, y la “Normativa” aprobada por el Consejo de Gobierno de la universidad en fecha 27 de febrero de 2003, a las que antes se ha hecho mención. Además, se señala que el recargo del 13% en concepto de “participación orgánica universitaria, aplicado al presupuesto de ejecución para obtener el presupuesto de “contrata” (*sic*), se fundamenta en la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU), cuyo artículo 11, referente a la realización de trabajos por el profesorado, señala que “los Estatutos de las Universidades establecerán el procedimiento para la autorización de dichos contratos y los criterios de afectación de los bienes e ingresos obtenidos”. La invocación de este artículo es de nuevo improcedente, pues la LRU fue derogada por la LOU y, si bien en esta última se incluye un precepto de contenido muy similar, es lo cierto que este precepto (art. 83.2 LOU) no habilita para que se establezca un recargo en los estatutos, sino que remite a éstos a efectos de la determinación de los criterios para fijar el destino de los bienes y recursos obtenidos, es decir, para su distribución.

⁵⁰ La inclusión de la AGE en el supuesto recogido en el apartado 5 del art. 109 de los estatutos de la UPM se desprende de los propios términos del precepto, puesto que la referencia a las “entidades públicas nacionales o extranjeras” no puede entenderse restringida a aquéllas que gestionen fondos de investigación, como, en cambio, sucedería si entre el término “internacionales” y el vocablo “que” se hubiera intercalado una coma.

Contrasta el procedimiento seguido para determinar la aportación de la AGE en los convenios que acaban de analizarse con el previsto en otros convenios, también suscritos con la UPM, donde no se aplica, al menos de modo explícito, el canon a distribuir. Éste es el caso del convenio celebrado para la “evaluación fenotípica de caracteres morfológicos y fisiológicos, estimando su posible evolución adaptativa, en comparación con procesos de diferenciación neutral entre distintas procedencias de *Quercus Suber* L.” años 2005 y 2006 (MMA 70). Tampoco aparece este recargo en el presupuesto que se incluye como anexo nº 2 del convenio suscrito para la elaboración de una guía técnica para la conservación y recuperación ambiental del dominio público hidráulico (MMA 81).

También aparece la referencia a un canon en la cláusula tercera del convenio suscrito con la Universidad de Lleida, para la aplicación a los inventarios forestales nacionales de las provincias previstas para los años 2005 y 2006 del estudio cartográfico para la evaluación del estado de la biodiversidad (MMA 71). En esta cláusula se señala, en efecto, que el MMA “se compromete al pago anual de veintitrés mil euros (23.000,00 euros) IVA y canon de la universidad incluidos”. Según la propuesta y memoria del convenio el canon es un 10% pero no de la cantidad correspondiente a los cinco conceptos de gasto en que se desglosa el presupuesto, que son los propios del coste de la actividad, sino del montante total, con lo que el canon para la universidad no es, en realidad el 10%, sino el 11,1% de la totalidad de la aportación de la AGE. Acerca de este concepto, la intervención delegada, en informe de 1 de junio de 2005, señalaba que la finalidad del canon incluido en el precio a satisfacer por el MMA debería quedar suficientemente justificada, reiterando idéntica advertencia en un nuevo escrito de petición de aclaraciones, de 4 de octubre de 2005. En contestación a este escrito, el Jefe del Servicio del Inventario Forestal del MMA indicaba, en fecha 11 de octubre de 2005, lo siguiente: “cuando hace muchos años concertamos los primeros convenios con las universidades todas nos dijeron con respecto al canon que cobraban como suplemento al coste del proyecto que con él pagaban las amortizaciones de los medios empleados, las tareas administrativas comunes y los gastos generales producidos por el proyecto acordado. Hemos dado por supuesto que esto permanecía igual y, debido a ello, no hemos pedido mayores aclaraciones, aunque sí las pediremos en el futuro”.

Pues bien, al igual que en el caso de la UPM, la Universidad de Lleida, en el art. 179 de sus estatutos, aprobados por Decreto 201/2003, de 26 de agosto, de la Generalidad de Cataluña, determina que el Consejo de Gobierno regulará la distribución de la parte que la Universidad percibe de los recursos procedentes de los contratos y los convenios suscritos para la realización de trabajos de carácter científico, tecnológico o artístico, si bien, en esta ocasión, son otros los criterios para llevar a cabo tal distribución, ya que se prevén únicamente dos partes: una de ellas se asigna al departamento, centro de investigación o instituto, con destino a la realización de actividades de investigación; y la otra se reserva para incrementar los recursos globales que la universidad destina a la investigación y a la formación de profesorado. La mencionada regulación fue realizada por el Consejo de Gobierno en el Reglamento de Cánones, de 15 de marzo de 2005. Como también sucedía

respecto de la UPM, de lo dispuesto en el art. 179 de los estatutos de la Universidad de Lleida se desprende que el mismo regula una distribución de los recursos derivados de los convenios y, en consecuencia, que se trata de un precepto con efectos internos.

7. Con independencia de lo señalado respecto de cada uno de los convenios, llama la atención la divergencia existente en cuanto a los criterios aplicados para la determinación de la aportación de la AGE, cuando se trata de instrumentos celebrados entre un mismo órgano de la AGE y la misma universidad. Es más, a partir de los datos contenidos en los expedientes, no es posible conocer por qué se fija una determinada aportación y no otra superior o inferior, lo que reviste especial gravedad al no existir una pluralidad de ofertas que permitan la depuración del precio. La prueba más palpable de esta apreciación la constituyen las incidencias a que dio lugar la tramitación del convenio suscrito por el MMA y la Universidad Politécnica de Valencia para el estudio de la dinámica litoral del frente costero entre las desembocaduras del Júcar y del río Racons y vertido y calidad de aguas (MMA 83). En un primer informe, de 4 de julio de 2005, la intervención delegada señalaba que no existía obstáculo para encauzar el negocio por la vía convencional, por cuanto, aun siendo su objeto coincidente con el de un contrato de consultoría o asistencia técnica, el importe era inferior al límite previsto en el art. 203.2 TRLCAP. Al tratarse de un convenio plurianual, ya que el gasto estaba distribuido entre los años 2005 y 2006, su celebración fue autorizada por el Consejo de Ministros en su reunión de 13 de octubre de 2005. Sin embargo, el convenio no llegó a ser formalizado, iniciándose ya en el año 2006 una nueva tramitación, lo que en escrito de la Dirección General de Costas, de 2 de febrero de dicho año, se justificaba en que estaba pendiente la suscripción de un protocolo general entre el MMA, la Generalidad Valenciana y la Mancomunidad de La Safor, siendo una de las actuaciones incluidas en dicho protocolo el convenio entre el MMA y la Universidad Politécnica de Valencia⁵¹. Pues bien, al mantenerse en esta segunda ocasión el importe inicial del convenio (144.918,80 euros), resultaba que, habiéndose disminuido, a partir del 1 de enero de 2006, el límite cuantitativo establecido en el referido art. 203.2 TRLCAP para poder acudir a la vía convencional, el montante del convenio a suscribir era superior a dicho límite, lo que impedía su celebración, circunstancia que fue advertida por la intervención delegada en informe de 13 de febrero de 2006, en el que se señalaba que procedía, por tanto, canalizar el negocio en cuestión por la vía contractual. A la vista de ello, se formuló una nueva propuesta de gasto, disminuyéndose el importe, que quedó fijado en 137.234 euros, a fin, según se señalaba en un escrito de aclaraciones, de ajustarse a las nuevas previsiones del art. 203.2 TRLCAP. Sin embargo, la intervención delegada, en fecha 10 de marzo de 2006, formuló un reparo, fundamentado en que el citado importe era de cuantía igual al nuevo límite aplicable, cuando, a tenor de lo dispuesto en el art. 3.1.c TRLCAP, debía ser inferior. Además, la intervención añadía, de una parte, que no se acompañaba el informe del servicio jurídico y, de otra, que se preveía un plazo de ejecución de diez meses, de modo

⁵¹ El motivo aducido no parece ser congruente con el hecho de que el otro firmante del convenio (la Universidad Politécnica de Valencia) no era parte de este protocolo.

que la finalización de los trabajos se produciría en el ejercicio siguiente, siendo, en consecuencia, necesario obtener la autorización del Consejo de Ministros. Ante ello, el importe se redujo a 136.996 euros y el plazo de ejecución a siete meses, obteniéndose, de otro lado, el informe favorable de la Abogacía del Estado, y siendo fiscalizado, al fin, por la intervención delegada, si bien ésta señalaba, en informe complementario de abril de 2006 (no figura el día de la fecha en el documento), que el acortamiento del plazo de ejecución no obedecía a la reducción del contenido y alcance de los trabajos y suponía, en cambio, soslayar la necesidad de someter el convenio a la autorización del Consejo de Ministros. A todo ello, debe añadirse que el 17 de noviembre de 2006 el responsable de la Universidad Politécnica de Valencia, solicitó una prórroga, que el director del convenio propuso en escrito de 2 de noviembre de 2006, de fecha anterior, por tanto, a la citada solicitud. La disminución de la cantidad prevista sin reducción de los trabajos hace más que cuestionable la forma de cuantificación de la aportación del MMA, que no ofrece garantías de fiabilidad.

Otro caso que confirma la anterior apreciación se da en el convenio suscrito con la Universidad de Alcalá de Henares, en materia de información e investigación medioambiental para la defensa jurídica de los proyectos y obras hidráulicas (MMA 72), en el que el presupuesto se obtiene aplicando precios unitarios de las distintas actuaciones que comprende la ejecución de los trabajos. Este procedimiento de fijación de la aportación responde a una observación de la intervención delegada, recogida en informe de 4 de octubre de 2004, en el que se señalaba que no se definían en el proyecto de convenio los trabajos a desarrollar por la universidad, ni se recogía una mínima concreción sobre el número de asesoramientos e informes medioambientales que se llevarían previsiblemente a cabo, ni se acompañaba un presupuesto desglosado en el que se valoraran los trabajos. A la vista de ello, se concretó en el proyecto el número de asesoramientos e informes, a los que se aplicó un precio unitario para determinar el importe total de cada categoría de trabajos. Con posterioridad, mediante escrito de 30 de marzo de 2005, la intervención delegada señala que se ha modificado el art. 3.1.c TRLCAP y que, como el objeto se corresponde con el de una consultoría o asistencia técnica y el importe es superior al contemplado en el art. 203.2 TRLCAP, se reconsidere la naturaleza del negocio jurídico a celebrar. Sin embargo, en lugar de ello, se redujo el importe hasta quedar ligeramente por debajo del límite establecido para poder utilizar la figura del convenio. En el proyecto figuraba una partida para trabajos necesarios como soporte de los demás, por un importe de 22.896,55 euros (IVA excluido). Al disminuirse posteriormente el importe total del convenio, para poder acudir a la figura del convenio de colaboración, se rebajó la cantidad de trabajos a realizar y se mantuvo el precio unitario, con lo que la disminución del importe de cada uno guardó, dentro de cada uno de los grupos, la necesaria proporcionalidad. La excepción fue precisamente el concepto de trabajos de soporte, respecto del cual la cuantía antes señalada de 22.896,55 euros se disminuyó hasta 3.258,62 euros (IVA excluido). La muy notable diferencia de la cantidad prevista para trabajos complementarios en uno y otro presupuesto da entender que o bien la prevista inicialmente era exagerada, o

bien la segunda es insuficiente. En todo caso, queda claro que el sistema de fijación de la aportación no ofrece garantías de fiabilidad.

C) ELEMENTOS FORMALES

1. En el plano de lo formal las comprobaciones realizadas muestran que, en términos generales, el contenido de los convenios se acomoda a lo establecido en el art. 88.2 LRJ-PAC aun cuando no siempre las referencias a los ámbitos personal, funcional y territorial sean expresas. Por lo general, también hacen mención de los extremos contemplados en el art. 6.2 LRJ-PAC. Pueden, no obstante, citarse algunas circunstancias observadas en las comprobaciones realizadas. Así, respecto de los suscriptores, se observa que, en algún caso, se omite la referencia a la norma, legal o estatutaria, que habilita a los rectores de las universidades correspondientes para suscribir el instrumento convencional (MMA 67). En el convenio suscrito con la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes de la UPM, para hacer el diseño y estudio de “modelos de crecimiento y producción de los montes españoles aprovechando los datos del IFN y ensayo del método en la provincia de Lleida” (MMA 79), se califica repetidamente el negocio jurídico como un contrato y la cláusula vigésima determina que “este documento podrá ser elevado a escritura pública a petición de cualquiera de las partes a su coste”, acuerdo que es insólito en los instrumentos convencionales.

Con respecto a las causas de extinción distintas del transcurso del plazo de vigencia, en algunos convenios no se mencionan (MMA 67, 77 y 83) y en otros no se contienen previsiones sobre la forma de terminar las actuaciones en curso o sobre las consecuencias de la terminación (MMA 68, 69 70, 75, 78, 82, 84 y 85). Cabe destacar en este aspecto los convenios celebrados con la Universidad de Lleida, para la aplicación a los inventarios forestales nacionales de las provincias previstas para los años 2005 y 2006 del estudio cartográfico para la evaluación del estado de la biodiversidad, y con la UPM, para la realización de una “cartografía de matorrales en las comunidades autónomas de La Rioja, Cantabria e islas Canarias” (MMA 71 y 80), cuyas cláusulas decimotercera y séptima, respectivamente, señalan que “ambos organismos actuarán conjuntamente en el supuesto de extinción según las normas establecidas en el artículo 6 de la Ley 30/1992, de Régimen jurídico de las administraciones públicas y Procedimiento administrativo común”, lo que parece constituir una remisión vacía de contenido, puesto que este precepto, en la letra g) de su apartado 2, remite precisamente al convenio para establecer, cuando así proceda, la forma de finalizar las actuaciones en curso.

2. Las comprobaciones realizadas se han extendido asimismo a la concordancia de la estructura y contenido del convenio con lo previsto al efecto en la Orden comunicada de 8 de febrero de 2002, por la que se aprueban las instrucciones para la tramitación de los convenios de colaboración entre el MMA, o los organismos públicos vinculados o dependientes de él y las CCAA, que se considera de aplicación de conformidad con el criterio mantenido en el anterior epígrafe III.2.

Partiendo de esta premisa, se ha podido comprobar que los convenios fiscalizados se acomodan, como regla general, a la estructura recogida en el apartado II de dicha Orden comunicada. No obstante, desde una perspectiva meramente formal, cabe señalar que en algunos casos se incluyen en el clausulado extensas referencias a los antecedentes del convenio y a la justificación de su formalización, lo que parece más propio de la parte expositiva, en donde, según la Orden comunicada de 8 de febrero de 2002, han de figurar las razones que motivan la colaboración, que del clausulado, desde el momento en que tales referencias carecen de contenido obligacional alguno. Así sucede en los convenios celebrados con la Universidad Autónoma de Madrid, para realizar el estudio de investigación: aplicación del atlas de los paisajes de España a la cuenca hidrográfica intercomunitaria del Tajo, y con la Universidad de Sevilla, para realizar el estudio sobre la situación del paisaje en España y el establecimiento de líneas de intervención para el desarrollo de la Convención Europea del Paisaje (MMA 67 y 77). De otra parte, el apartado 13 de esta Orden comunicada establece que debe indicarse de modo expreso en el encabezamiento la representación que ostentan los actantes, extremo que no queda reflejado en los convenios suscritos con la Universidad de Castilla-La Mancha, para la elaboración y el suministro de información relevante a efectos de la planificación de medios en la lucha contra los incendios forestales en la península y en las islas Baleares; con la Universidad de Valladolid, para la aplicación de las investigaciones, datos y metodologías disponibles en la Universidad de Valladolid a la puesta a punto de un sistema de definición de niveles de riesgo de incendios forestales, que facilite las labores de coordinación de las medidas de prevención y defensa contra incendios; y con la Universidad de Alcalá de Henares, en materia de información e investigación medioambiental para la defensa jurídica de los proyectos y obras hidráulicas (MMA 68, 69 y 72).

3. Por último, puesto que la mayoría de los convenios fiscalizados son convenios específicos o ejecutivos de desarrollo de convenios marco, en los que se determinan los extremos que deben incluir aquéllos, se ha comprobado la correspondencia entre uno y otros. De acuerdo con los convenios marco, en los específicos que se celebren para su desarrollo deberán figurar: el objeto; la mención de que su desarrollo se efectúa dentro del convenio marco; la definición de los trabajos a realizar; plan de trabajo, incluyendo fases y calendario de su desarrollo y plazos para la entrega de los trabajos; presupuesto total, recursos materiales o humanos e inversiones previas necesarias; normas de coordinación, ejecución y seguimiento del proyecto; nombre y cargo de los responsables y sus funciones en el proyecto, designados por común acuerdo de los firmantes; instalaciones o locales donde se desarrollará el trabajo; y previsión de beneficios técnico-económicos que se esperan conseguir con el proyecto. Pues bien, de las comprobaciones realizadas resulta que, junto a algún convenio, cuya estructura se acomoda con rigurosa exactitud a lo previsto en el convenio marco, como es el caso del suscrito con la Universidad de Granada, para la realización del proyecto de investigación titulado “Agua, ingeniería y territorio: la transformación de la cuenca del río Segura por la ingeniería hidráulica” (MMA 73), existen otros que se apartan parcialmente de las previsiones del convenio marco, al no

regular extremos tales como los recursos materiales (MMA 68 y 78), los recursos humanos (MMA 68, 69, 78 y 82), los mecanismos de coordinación (MMA 71, 75, 79, 84 y 87), el nombre y cargo de los responsables y sus funciones (68, 69, 75, 78, 82 y 86)⁵², las instalaciones donde se desarrollará el trabajo (MMA 67, 68, 75, 77, 78 y 79) y la previsión de los beneficios técnicos y económicos que se esperan conseguir (MMA 67, 68, 69, 78, 79, 82 y 84).

III.4.2. Tramitación del expediente

1. Se ha comprobado que, por regla general, se cumplen los trámites procedimentales, como el informe de la asesoría jurídica, el certificado de la existencia de crédito, la fiscalización previa, la autorización de Consejo de Ministros cuando era preceptiva, y la aprobación del gasto. No obstante, se han apreciado algunas deficiencias que se exponen a continuación.

2. Lo habitual es la omisión del acuerdo de iniciación del expediente, a que se refiere el art. 69 LRJ-PAC, siendo excepcionales los casos en que figura, a lo que hay que añadir que, en estos supuestos, se utiliza un modelo correspondiente a la contratación administrativa (MMA 71, 79, 80 y 87), en el que se hace mención a “las necesidades de realizar el contrato” y “se acuerda la iniciación del oportuno expediente de contratación”. Tan solo en dos expedientes se utiliza un documento *ad hoc* (MMA 70 y 76).

3. En un expediente que se inicia de oficio y es generador de gasto, como es el caso de los examinados, lo adecuado sería que se justificara por el órgano competente la necesidad a satisfacer, tal como respecto de los contratos se preveía en el art. 67 TRLCAP, y prevé también el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de marzo de 1990, mediante una memoria que debe contener, entre otros extremos, las razones que justifican la suscripción del convenio. Pese a ello, no constan, salvo excepciones (MMA 70, 71, 72, 73 y 79), informes o memorias justificativas. En algunos casos, figuran, sin embargo, documentos que, aun recibiendo otras denominaciones, tienen un contenido propio de un informe justificativo o de una memoria explicativa (MMA 80 y 83), y que se incluyen a veces como anexos al instrumento convencional (MMA 74 y 84).

⁵² En algunos de estos convenios se prevé que por el órgano del MMA suscriptor del instrumento correspondiente (MMA 86) o por parte de cada firmante (MMA 82) se designará al responsable, lo que no puede considerarse acomodado a lo previsto al efecto en los respectivos convenios marco, ya que de estos se deduce que no basta una previsión *ad futurum*, puesto que la identificación de aquél debe figurar en el texto del convenio específico. De otra parte, en los casos citados se prevé asimismo, en los convenios específicos, que la designación del responsable se efectúe unilateralmente, ya por el órgano del MMA en el primero, ya por ambos firmantes en el segundo, lo que tampoco se ajusta a lo determinado al respecto en los convenios marco respectivos, a cuyo tenor la designación de los responsables se realizará por mutuo acuerdo de los suscriptores de cada convenio específico, consenso que, en cambio, estaría implícito en la inclusión de la identificación de los responsables en cada uno estos convenios. Un tercer instrumento convencional (MMA 75) presenta la particularidad de que el convenio específico se remite a las futuras adendas para la designación del responsable por parte del MMA.

Yendo más allá de lo formal, en algún expediente la existencia de la necesidad resulta cuestionable a partir de las incidencias surgidas en la tramitación, como sería el caso del convenio suscrito con el MMA y la Universidad Politécnica de Valencia para el estudio de la dinámica litoral del frente costero entre las desembocaduras del Júcar y del río Racons y vertido y calidad de aguas (MMA 83), así como el celebrado con la Universidad de Alcalá de Henares, en materia de información e investigación medioambiental para la defensa jurídica de los proyectos y obras hidráulicas (MMA 72), cuyas incidencias se han detallado en el apartado III.4.1.B, número 7.

4. Otra incidencia de tramitación se da en el convenio suscrito con la Universidad de Lleida, para la aplicación a los inventarios forestales nacionales de las provincias previstas para los años 2005 y 2006 del estudio cartográfico para la evaluación del estado de la biodiversidad (MMA 71), en el que la fiscalización previa y la aprobación del gasto son de fecha posterior a la de suscripción del convenio, lo que contraviene lo dispuesto al efecto en el párrafo segundo del art. 74.5 LGP.

5. De otra parte, hay que señalar que, al no haber seguido el MMA el criterio de aplicar a estos convenios la normativa que rige para los celebrados con las CCAA, se han omitido los trámites específicos que para éstos exigen los correspondientes preceptos de la LRJ-PAC y el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990, tales como la autorización de la Comisión Delegada de Política Autonómica, la publicación en el BOE, la comunicación al Senado y la inscripción en el Registro General de Convenios. En muchos expedientes falta asimismo la memoria justificativa que debe acompañarse al proyecto de convenio.

6. En ninguno de los expedientes fiscalizados consta que se haya promovido concurrencia para determinar la universidad con la que se suscribe cada convenio, cuando, al corresponder el objeto de los instrumentos convencionales fiscalizados al de consultorías o asistencias técnicas, debería extremarse el celo para respetar el principio de igualdad y para justificar la elección de una universidad y no de otra o, incluso, de centros de investigación no universitarios. A este respecto, debe significarse que, si bien es usual que en las memorias o en las partes expositivas de los convenios se justifique la solvencia científica de la universidad suscriptora para desarrollar el proyecto convenido, ello no es suficiente, pues tal justificación no implica por sí misma que otras universidades o centros no universitarios de investigación puedan tener una mayor cualificación para llevar a cabo dicho proyecto o que, a igualdad de cualificación, ofrezcan unas mejores condiciones. La elección directa, por tanto, solo estaría justificada en el supuesto de que una determinada universidad -o centro no universitario- estuviera singularmente especializada en la materia objeto del convenio, pero tal justificación no aparece ni en las memorias, ni en las partes expositivas de los instrumentos convencionales, de modo que difícilmente puede afirmarse que se respete el principio de igualdad al que remite el art. 3.2 TRLCAP. También cabría convenir sin concurrencia en los convenios de menor cuantía, tal como ocurre en el ámbito contractual con los contratos de reducida cuantía. Pero esta forma de selección no estaría

justificada en los convenios examinados si se toma como referencia la cuantía que rige al efecto para los contratos de consultoría y servicios.

7. Como se ha señalado en los apartados anteriores, la totalidad de los convenios celebrados con las universidades tienen como objeto la realización de estudios y trabajos de investigación o asistencias en materia de la competencia del MMA y, en todos los casos, salvo en el celebrado con la Universidad de Zaragoza, para la elaboración de material didáctico sobre la gestión de ecosistemas y servicios públicos de aguas (MMA 76), las aportaciones realizadas se han imputado al capítulo 6, de inversiones reales, del presupuesto del Ministerio.

Este criterio debe valorarse a tenor de lo dispuesto en la Resolución de 18 de julio de 2001, de la Dirección General de Presupuestos, por la que se fijan los códigos que definen la estructura económica establecida por la Orden del Ministerio de Hacienda de 27 de abril de 2001, vigente a la sazón, donde se señalaba que se considerarán gastos corrientes, imputables al concepto 227 "trabajos realizados por otras empresas y profesionales", los de estudio, trabajos técnicos y de laboratorio; de informes y trabajos estadísticos o de otro carácter que se deriven de trabajos encomendados a empresas especializadas, profesionales independientes o expertos, que no sean aplicados a planes, programas, anteproyectos y proyectos de inversión; mientras que figurarán en el capítulo 6 (concepto 640: "gastos en inversiones de carácter inmaterial") los realizados en un ejercicio, no materializados en activos, susceptibles de producir sus efectos en varios ejercicios futuros, campañas de promoción de turismo, ferias, exposiciones, estudios y trabajos técnicos, investigación, etc., así como aquellas inversiones en activos inmovilizados intangibles, tales como concesiones administrativas, propiedad industrial, propiedad intelectual, etc.

A la hora de determinar la imputación presupuestaria que corresponde en cada caso, debería considerarse, además, lo expresado en el Documento nº 6 de los Principios Contables Públicos sobre el inmovilizado no financiero, cuyo apartado 4.3 señala las condiciones que deben cumplir los gastos de investigación y desarrollo para que pueda producirse su activación, indicándose que deben ser proyectos perfectamente individualizados, con un coste claramente establecido y con motivos fundados del éxito técnico y de la rentabilidad económico-comercial del proyecto.

Resulta evidente que el MMA ha realizado una interpretación bastante amplia de los requisitos exigibles para la consideración de las aportaciones realizadas como inversiones, criterio no compartido por el Tribunal, que entiende que el criterio general debe ser la consideración de los mismos como un gasto corriente, teniendo, por el contrario, el tratamiento de inversión aquellos que formen parte inequívoca de planes o proyectos de inversión o los que sean susceptibles de producir sus efectos en varios ejercicios. Pues bien, del análisis de la documentación incorporada a los expedientes, en especial las memorias justificativas, las propuestas y aprobaciones de gasto, y los propios textos

convencionales, puede concluirse que, salvo excepciones, no se cumplen los requisitos anteriores y que, en aquellos en los que se cumple alguno de ellos y, por tanto, estaría justificada su consideración como inversión, tal circunstancia no se acredita expresamente en los expedientes, debiendo inferirse a partir de la naturaleza de las actuaciones realizadas o de otros datos existentes en los mismos.

Entre las excepciones anteriormente citadas, cabe destacar los convenios celebrados con la Universidad Autónoma de Madrid, para la aplicación del Atlas de los paisajes de España a la cuenca hidrológica intercomunitaria del Tajo (MMA 67); con la Universidad de Lleida, para la aplicación, a los inventarios forestales nacionales de las provincias previstas para los años 2005 y 2006, del estudio cartográfico para la evaluación del estado de la biodiversidad (MMA 71); con la Universidad de Cartagena para la realización de estudios y asesoramiento sobre “desarrollo de un sistema de alerta temprana frente a sequías y desalación de agua de mar por energías renovables eólica y solar sin emisión de salmuera” (MMA 74); con la Universidad de Castilla-La Mancha, para la realización de investigaciones sobre la adopción de medidas medioambientales relacionadas con el enlace del embalse de la Fuensanta con el canal alto del Taibilla (MMA 78); con la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes de la UPM, para hacer el diseño y estudio de modelos de crecimiento y producción de los montes españoles aprovechando los datos del IFN) y ensayo del método en la provincia de Lleida (MMA 79); con la UPM para la realización de cartografía de matorrales en las CCAA de La Rioja, Cantabria e Islas Canarias (MMA 80); y con esta misma universidad, para la elaboración de una guía técnica para la conservación y recuperación ambiental del dominio público hidráulico (MMA 81).

Otro aspecto relevante desde el punto de vista presupuestario está constituido por la distribución de las anualidades que se acuerdan en algunos convenios de carácter plurianual, que deberían tener una correspondencia directa con la ejecución de los trabajos planificada inicialmente. No obstante, según se detallará en el apartado siguiente, la imposibilidad de tramitar o ejecutar en plazo las actividades convenidas ha dado lugar a importantes desajustes temporales y a la imputación de los correspondientes gastos a ejercicios posteriores a los previstos.

8. Por último, la consulta al correspondiente registro existente en el MMA ha permitido comprobar que mientras los convenios marco celebrados con las distintas universidades se encuentran inscritos, son minoría los convenios específicos, suscritos en desarrollo de aquéllos, que han sido objeto de inscripción (MMA 67, 68, 69, 77 y 78). En cuanto a los convenios que no tienen relación con un convenio marco, algunos de ellos figuran inscritos (MMA 76 y 86), mientras que otros no lo están (MMA 72, 80 y 81).

III.4.3. Ejecución del convenio

1. En esta parte de la fiscalización se ha comprobado, en primer lugar, el seguimiento que se hace de la ejecución de los compromisos asumidos, habiéndose constatado que, en 10 de los 21 convenios analizados (MMA 67, 68, 69, 72, 73, 74, 78, 81, 83 y 85) se crea un órgano mixto de seguimiento y control, mientras que en otros dichas funciones son asumidas directamente por los órganos que los suscriben. Ciertamente la constitución de órganos mixtos, prevista en el art. 6.3 LRJ-PAC, no es obligatoria. Pese a ello pueden desempeñar una función positiva en orden a la correcta interpretación y ejecución de lo convenido, por lo que se considera deseable su constitución. Por otra parte, en nueve de los convenios en los que no se contempla la creación de un comité de seguimiento, tal previsión figura en los respectivos acuerdos marcos suscritos con las diferentes universidades, si bien su función se circunscribe al seguimiento y desarrollo del convenio marco.

Tal y como se ha indicado en los apartados anteriores de este informe, relativos a la ejecución de los convenios suscritos con otras entidades, es escasa la regulación existente respecto a la composición y funcionamiento de estos órganos, y en los convenios que los crean las funciones que se les asignan se limitan, con carácter general, a reproducir lo establecido en el art. 6.3 LRJ-PAC, en cuanto a la resolución de los problemas de interpretación y cumplimiento que se pudieran plantear durante la ejecución, siendo excepcionales los casos donde se les asignan otras funciones. Hubiera sido necesaria para su operatividad una mayor concreción de sus funciones en los respectivos convenios, ampliándolas a la posibilidad de proponer modificaciones de las actividades convenidas, y especificar ciertos extremos como la periodicidad de sus reuniones o la fijación de las circunstancias en que ello debía tener lugar, extremos que no siempre se contemplan.

En cuanto a su composición y funcionamiento, si bien en todos los casos se trata de órganos paritarios, existen diferencias en el número de representantes de cada uno de los sujetos firmantes –uno, dos o tres miembros -, siendo general, por otra parte, la ausencia de normas específicas de funcionamiento, de modo que, en el mejor de los casos, figura una referencia a la periodicidad con la que deben celebrarse sus reuniones, mensual o trimestralmente según los supuestos (MMA 68, 69, 72, 74, 78 y 81). No obstante, es cierto que también los convenios aquí considerados presentan algunas singularidades en cuanto a su alcance y a las actividades a desarrollar, lo que puede justificar, al menos en parte, las diferencias reseñadas sobre la composición y funcionamiento de los citados órganos de control.

Se han recabado por el equipo fiscalizador las actas de las reuniones celebradas, debiendo señalarse que no se ha aportado ninguna documentación respecto de tres instrumentos convencionales (MMA 69, 83 y 85), y en otros casos, donde los convenios establecían expresamente que las reuniones debían realizarse con periodicidad mensual o trimestral, no se han entregado la totalidad de las actas correspondientes a las reuniones

previstas (MMA 68, 74, 78, y 81), si bien del análisis de las aportadas puede concluirse que, en general, los citados comités han cumplido con las funciones que tenían asignadas, sin perjuicio de que la información que figura en las mismas carezca de la extensión y precisión deseables para la realización de una valoración más fiable de sus actuaciones.

2. Con respecto a la ejecución de los convenios, hay que señalar, en primer lugar, que en el momento de la realización de los trabajos de fiscalización ya había finalizado el periodo de ejecución de todos ellos, a excepción del suscrito con la Universidad de Valencia para el apoyo a la base de datos de varamiento de cetáceos (MMA 87), que se extiende hasta el año 2009.

En 12 de los 20 convenios finalizados (MMA 67, 69, 70, 71, 75, 76, 77, 79, 80, 81, 82 y 84) la ejecución de los trabajos ha quedado suficientemente acreditada, constando en los expedientes toda la documentación exigible, incluidas las certificaciones de conformidad emitidas por los directores de los convenios, sin perjuicio de las incidencias que durante la ejecución se han producido en algún caso (MMA 69 y 75).

Las incidencias surgidas durante el desarrollo de las actuaciones previstas son variadas. Algunas de ellas arrancan del propio expediente y del clausulado, pues establecen plazos y condiciones que resultan de imposible o muy difícil cumplimiento, como se pone de manifiesto en los casos que se exponen a continuación.

La ejecución del convenio suscrito el 7 de diciembre de 2005 con la Universidad de Castilla-La Mancha, para la elaboración y el suministro de información relevante a efectos de la planificación de medios en la lucha contra los incendios forestales en la península y en las islas Baleares (MMA 68), se preveía en tres fases: la primera se realizaría en 2005, a cuya entrega se abonarían 35.000 euros; y la segunda y la tercera se habrían de llevar a cabo en junio y diciembre de 2006, respectivamente, abonándose 50.000 euros por cada una de ellas. A estos importes, hay que añadir 15.000 euros, cuyo abono debía realizarse a la firma del convenio, resultando dos anualidades de 50.000 y 100.000 euros para los ejercicios 2005 y 2006 respectivamente. Pues bien, la ejecución de los trabajos de la primera fase era inviable en los algo más de veinte días que iban desde el inicio de la ejecución hasta el 31 de diciembre de 2005, fecha prevista para la finalización de aquélla y la consiguiente imputación de las obligaciones generadas al presupuesto de 2005. Las consecuencias de un calendario de ejecución inadecuado quedaron patentes en las actuaciones subsiguientes. Entre la documentación que acompaña a la cuenta justificativa correspondiente a los trabajos de la primera fase se encuentra el acta de la reunión celebrada por la comisión de seguimiento del convenio el 25 de septiembre de 2006, en la cual se hace constar que “la no disponibilidad de la totalidad de los datos de entrada necesarios, suministrados por la Administración General del Estado, ha impedido al IDR⁵³ completar el objetivo 1 de la fase 1 previsto en las Cláusulas Adicionales al Convenio....”, y

⁵³ Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Castilla-La Mancha.

no es hasta el 13 de diciembre de este segundo año cuando la directora del convenio certifica la ejecución total de los trabajos de esta fase. Pero el retraso es aun mayor en relación con las fases segunda y tercera, ya que, ante la imposibilidad de ejecutar las actuaciones dentro del periodo de vigencia, hasta el 31 de diciembre de 2006, se inicia la tramitación de una adenda para la ampliación del plazo de ejecución y la redistribución de las anualidades previstas, expediente que finalmente no se concluye, dada la imposibilidad de completar su tramitación antes de la citada fecha. Durante el ejercicio 2007 se tramitan dos cuentas justificativas, por importe de 50.000 euros, cada una de ellas, en ejecución de los compromisos contraídos en el convenio, aunque sin modificación formal de éste, en las que se incluyen los trabajos correspondientes a la fase segunda y tercera, certificados de conformidad por la directora del convenio. Dichos compromisos fueron actualizados contablemente a efectos de su imputación al ejercicio 2007, por el procedimiento BIBO, al que se hizo referencia en un apartado anterior (cfr apartado III.2.3).

En situación similar se encuentra el convenio suscrito el 7 de diciembre de 2005 con la Universidad de Valladolid, para la aplicación de las investigaciones, datos y metodologías disponibles en ella a la puesta a punto de un sistema de definición de niveles de riesgo de incendios forestales, que facilite las labores de coordinación de las medidas de prevención y defensa contra incendios (MMA 69), con un periodo de vigencia de doce meses desde su firma y con dos anualidades (ejercicios 2005 y 2006) de 50.000 euros. La anualidad de 2005 debía hacerse efectiva con la entrega del primer índice de riesgo al Centro de Coordinación de la Información Nacional, según se establece la cláusula quinta, y previa aprobación del plan de trabajo por la comisión de seguimiento. No obstante, la factura correspondiente a la primera anualidad, expedida inicialmente el 12 de diciembre de 2005, fue devuelta por el MMA, por no haberse cumplido el requisito de la presentación de un plan de trabajo, procediendo de nuevo la Universidad a su facturación el 25 de abril de 2006 y tramitándose la correspondiente cuenta justificativa a la que se acompaña la certificación de los trabajos, expedida por la directora del convenio el 25 de mayo de 2006, fecha en la que la comisión de seguimiento da también el visto bueno a los citados trabajos. A lo largo de 2006, se ejecuta una parte de los trabajos y, ante la imposibilidad de concluirlos en su totalidad, se inició la tramitación de una adenda para prorrogar el plazo de ejecución del convenio, a la vez que se reajustaban sus anualidades, expediente que fue informado desfavorablemente por la intervención delegada, mediante escrito de 26 de diciembre de 2006, por haber expirado aquél el día 7 de diciembre de 2006. Por otra parte, de las actas de las reuniones celebradas por la comisión de seguimiento, en noviembre de 2006 y en marzo de 2007, se desprende que una parte significativa de los trabajos previstos fue ejecutada fuera del periodo de vigencia del convenio, y que las obligaciones correspondientes a los mismos fueron reconocidas e imputadas a un presupuesto distinto del inicialmente previsto.

Tampoco existe siempre la debida concordancia entre el régimen de pagos previsto y la distribución del gasto por anualidades en el convenio suscrito con la Universidad de Granada, para la realización del proyecto de investigación titulado “agua, ingeniería y

territorio: la transformación de la cuenca del segura por la ingeniería hidráulica” (MMA 73), previa autorización del Consejo de Ministros, cuyo gasto se distribuye en tres anualidades: 13.377,78 euros en 2005, 100.000,00 euros en 2006 y 40.000,00 euros en 2007, con un régimen de pagos, establecido en su cláusula quinta, según el cual el 30% del convenio se ingresaría en la cuenta de la universidad a la firma del convenio. Dado que éste se formalizó el 1 de diciembre de 2005, dicho porcentaje, equivalente a 46.013,33 euros, debía hacerse efectivo en el citado ejercicio, resultando de todo punto imposible, dado que el importe era superior a la primera anualidad comprometida. Una situación similar se da en el convenio suscrito el 24 de noviembre de 2005, con la Universidad Politécnica de Cartagena, para la realización de estudios y asesoramiento sobre desarrollo de un sistema de alerta temprana frente a sequías y desalación de aguas de mar por energías renovables eólica y solar sin emisión de salmuera (MMA 74), también autorizado por Consejo de Ministros, con una aportación total de 153.460,00 euros, cuya cláusula tercera establecía que el 50% de aquélla, es decir 76.730,00 euros, se abonarían a la firma del convenio y, por tanto, en el ejercicio 2005, pero ésta cantidad supera el importe de la anualidad para ese ejercicio, que asciende a 53.460,00 euros. En este convenio, además, se efectúan un total de cuatro pagos, cuando la citada cláusula tercera establece únicamente tres, los dos últimos a realizar en 2006.

En la ejecución del convenio con la Universidad Politécnica de Cataluña, para la prestación de asistencia científica al plan de trabajos de la Dirección General de Costas, formalizado el 8 de noviembre de 2005 y vigente hasta el 31 de octubre de 2007 (MMA 75), se preveía la realización de tres informes anuales, uno por ejercicio. Pese a que en el expediente constan certificaciones del director de los trabajos, de fechas 15 de diciembre de 2005 y 1 de diciembre de 2006, en las que se señala que los mismos se han ejecutado cumpliéndose todos los requisitos exigidos en el convenio, los informes de los citados ejercicios están fechados en enero de 2006 y 2007, respectivamente, es decir, fuera del plazo previsto para su ejecución y una vez cerrado el presupuesto al que se imputaron inicialmente.

Otro problema que presentaban algunos de los expedientes analizados es la falta de la documentación en la que debían de materializarse los trabajos realizados, con independencia de que la ejecución se certificara de conformidad por el director de los trabajos o incluso su aceptación esté recogida expresamente en las actas de los comités de seguimiento correspondientes. Concretamente en cuatro casos (MMA 68, 74, 78 y 86) no se aportó durante la fiscalización ninguna documentación y en otros cuatro casos (MMA 72, 73, 83 y 85) sólo existía documentación relativa a parte de los trabajos. Dicha documentación tampoco se aportó en trámite de alegaciones. No obstante, con posterioridad ha sido facilitada en su totalidad.

Por último, se ha de señalar que no consta la participación de la Intervención General en la comprobación material y recepción de los trabajos, si bien en algunos casos se solicita la designación de representante (MMA 70, 74 y 80), que se contesta indicando

que no procede la designación, por cuanto el art. 110 TRLCAP, que exige un acto formal y positivo de recepción, sólo es aplicable a los contratos y no a los convenios. Aun siendo correcta la interpretación del indicado precepto considera este Tribunal que el art. 150 LGP en relación con el art. 28 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, brinda suficiente cobertura para que la intervención compruebe materialmente la inversión, exista o no acto formal de recepción, lo que sería positivo en convenios como los aquí considerados.

3. En cuanto al reconocimiento de obligaciones y a su contabilización, al margen de la omisión de la fecha de reconocimiento de la obligación en los documentos contables de algunos expedientes (MMA 70, 71, 72, 74, 80 y 87), se han detectado algunos casos en los que el reconocimiento de la obligación se produce en el ejercicio siguiente al de la ejecución de las actuaciones acordadas, si bien en unos casos el citado reconocimiento se efectuó en el momento en el que se dispuso de la correspondiente factura emitida por la universidad (MMA 68, 69, 72 y 85), y en otro la imputación al ejercicio corriente de obligaciones generadas en ejercicios anteriores se realizó previa certificación, expedida por el Jefe de Contabilidad del MMA, de la anulación de remanentes de crédito en cuantía suficiente para cubrir obligaciones generadas en el ejercicio anterior, según lo previsto en el art. 34.3 LGP (MMA 74).

Las cuentas justificativas incluyen facturas emitidas por las universidades que han ejecutado los trabajos y los certificados de ejecución de éstos. No obstante, no se ha aportado la totalidad de las cuentas justificativas correspondientes a algunos expedientes (MMA 73, 83 y 84), o, en algún caso, la aportada está incompleta, por cuanto no incluye la relación valorada de los trabajos, tal como establece la cláusula sexta del convenio (MMA 77).

En los demás expedientes, el reconocimiento de obligaciones y su contabilización no presentan incidencias significativas (MMA 67, 75, 76, 79, 81, 82 y 86).

4. En relación con el régimen de pago de las aportaciones previstas por parte del MMA hay que señalar que se aprecia una gran heterogeneidad, pese a que el objeto en todos los convenios se centra fundamentalmente en la elaboración de estudios de carácter técnico o en la realización de asistencias técnicas. Así, en unos casos se contempla la posibilidad de realizar pagos a la firma del convenio sin la exigencia de ningún tipo de contrapartida, incumpléndose la regla del “servicio hecho” a la que hacen referencia los artículos 21.2 y 73.4 LGP y la regla 23 IOC, (MMA 68, 70, 72, 73, 74 y 81); en algunos convenios, los anticipos se asocian a la presentación de un plan de trabajo o de una memoria descriptiva de la metodología a emplear para la realización de las actividades previstas (MMA 67 y 77); en otros, se prevén pagos parciales, sin especificar ni su periodicidad, ni su importe, previa certificación de las actuaciones ejecutadas (MMA 69, 80, 82, 83, 84, 85), mientras que en ciertos supuestos sólo se prevé un pago único por anualidad, o a la finalización de todas las actuaciones (MMA 71, 72, 76, 79, 86), o se

establecen pagos parciales con una periodicidad fija, o un importe determinado previa entrega de una parte de los trabajos (MMA 67, 68, 70, 73, 74, 75, 77, 78, 81 y 87).

En alguno de estos convenios, en los que las actuaciones contempladas consisten en la elaboración de informes, documentos de análisis y peritaciones, independientes entre sí, el régimen de pago debería haberse acomodado a esta circunstancia, de tal forma que el mismo se ajustara a la ejecución real del convenio (MMA 70, 71, 72 y 74).

En el convenio celebrado con la Universidad Autónoma de Madrid, para realizar el estudio de investigación: aplicación del atlas de los paisajes de España a la cuenca hidrográfica intercomunitaria del Tajo (MMA 67), los pagos no se ajustaron a lo establecido en el mismo, habiéndose acumulado en un único pago los dos previstos inicialmente para el ejercicio 2006.

Una mención especial merece la forma de pago prevista en el convenio celebrado con la Universidad Politécnica de Madrid, para la elaboración de una guía técnica para la conservación y recuperación ambiental del dominio público hidráulico (MMA 81). Según la cláusula tercera, número 3, del instrumento convencional, el abono debía hacerse efectivo mediante transferencia bancaria a la cuenta corriente “de la que a estos efectos dispone la UPM al nombre de la Fundación Conde del Valle de Salazar de la Universidad Politécnica de Madrid, como entidad gestora delegada”, añadiéndose que esta fundación “será la unidad administrativa de la UPM encargada de la gestión y administración del convenio, en cuanto a su registro, cobros, pagos, obligaciones fiscales y demás servicios de apoyo de carácter administrativo derivados de la realización del mismo”. Dicha forma de pago, en la que subyace un apoderamiento a favor de la expresada Fundación, no se acomoda a la propia normativa de la universidad suscriptora del convenio. En efecto, el art. 105 de los estatutos de la universidad, aprobados por Decreto 215/2003, de 16 de octubre, de la Comunidad de Madrid, prevé, en sus apartados 3 y 4, dos modalidades de gestión de los convenios, en función de quién sea el suscriptor por parte de la universidad: aquellos que sean celebrados por el rector, los directores de departamento, los directores de institutos universitarios de investigación, y los coordinadores o investigadores responsables de los grupos de investigación deberán ser gestionados exclusivamente por la universidad; mientras que los suscritos por los profesores podrán gestionarse, ora por la propia universidad, ora a través de “Centros, Fundaciones o Estructuras Organizativas de la Universidad Politécnica de Madrid, creados para la canalización de estas actividades”. A su vez la “Normativa para contratar con personas, universidades o entidades públicas y privadas para la realización de trabajos de carácter científico, técnico o artístico, así como para el desarrollo de enseñanzas de especialización o actividades específicas de formación”, aprobada por la Junta de Gobierno de la universidad el 27 de febrero de 2003 –aplicable, como se ha señalado en el apartado III.4.1.B), relativo a los elementos objetivos, en lo que no se oponga a los estatutos- dispone en su art. 7 que, en caso de gestión directa, la facturación de los trabajos se realizará por la universidad y el importe de los contratos se ingresará en la cuenta corriente abierta a nombre de la “Universidad

Politécnica de Madrid, Artículo 83⁵⁴; mientras que, en caso de gestión delegada, la entidad correspondiente facturará los trabajos y el importe de los contratos se ingresará en una cuenta corriente abierta a nombre de la misma, percibiendo la entidad, de los contratos que suscriba, el porcentaje que se haya fijado en el convenio de colaboración celebrado con la universidad, sin perjuicio de los cánones que deba aportar a ésta⁵⁵. Pues bien, aunque literalmente se hable de contratos, estas reglas deben entenderse aplicables a los convenios, puesto que complementan lo dispuesto en el art. 105, apartados 3 y 4, de los estatutos, que regulan indistintamente la gestión de unos y de otros. De todo ello, se desprende que, habiéndose suscrito el convenio por el rector, era de obligada aplicación la modalidad de gestión directa por parte de la universidad, que conllevaba el pago a la misma, pudiéndose concluir, por tanto, que las previsiones recogidas en la cláusula tercera, número 3, del convenio, sobre la modalidad indirecta de gestión y el pago mediante transferencia bancaria a la cuenta de la que es titular la fundación, no se acomodan a lo dispuesto en los estatutos de universidad y en la “Normativa” interna antes citada⁵⁶.

III.5. CONVENIOS CON PERSONAS FÍSICAS O JURÍDICAS SUJETAS AL DERECHO PRIVADO

Los convenios celebrados con personas físicas y jurídicas sujetas al derecho privado, objeto de fiscalización, han sido 25, ascendiendo a 9.877.595,44 euros la aportación de la AGE. El importe total comprometido, su desglose por convenio y la persona con la que se suscriben, con expresión del compromiso, se detallan en el anexo 6. Como dato relevante a efectos de análisis hay que destacar que 14 de los 25 convenios suscritos han tenido por objeto canalizar subvenciones nominativas, lo que arrastra importantes peculiaridades según se verá.

En el análisis han quedado comprendidos los celebrados “con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado”, independientemente de su pertenencia al sector público o al sector privado, excepto que se tratara de entidades públicas. Los celebrados con estas últimas, tanto si actúan con sometimiento al derecho público como si lo hacen con sometimiento al derecho privado, se han considerado comprendidos en la letra c) del art. 3.1 TRLCAP (convenios interadministrativos), como se indicó en el apartado II de este Informe. Lo relevante para que los convenios queden encuadrados entre los convenios del apartado d) (convenios con particulares), en positivo, es que las personas con las que se

⁵⁴ Se refiere al art. 83 LOU.

⁵⁵ Acerca de estos cánones, ver lo señalado en el apartado III.4.1.B), relativo a los elementos objetivos.

⁵⁶ Esta contradicción entre la cláusula tercera, número 3, del convenio y los estatutos de la universidad se debe probablemente a que se ha tenido en cuenta lo dispuesto en la “Normativa” mencionada, cuyo art. 7, párrafo primero, permitía aplicar la modalidad de gestión delegada a cualquier contrato (o convenio), sin tener en cuenta que, con posterioridad, el art. 105 de los estatutos restringió la posibilidad de acudir a esta modalidad de gestión al supuesto de los contratos y convenios celebrados por los profesores.

suscriben queden sometidas al derecho privado, y, en negativo, que no sean entidades públicas. Pues bien, la naturaleza jurídica de las personas con las que se han formalizado los convenios es variada: cinco han sido suscritos con colegios profesionales; nueve han sido formalizados con entidades de naturaleza asociativa, de los cuales uno lo ha sido con una federación deportiva y tres con organizaciones sindicales; diez han sido celebrados con entidades de naturaleza fundacional; y uno ha sido firmado con una sociedad anónima. Algunos de estos convenios han sido tramitados como interadministrativos, pese a que, atendiendo a la naturaleza de los indicados sujetos, no tienen este carácter. Así sucede, en efecto, respecto de los convenios suscritos con la Fundación Centro de Estudios Ambientales del Mediterráneo (CEAM), para la promoción y el desarrollo de la investigación en materia de medio ambiente de la región mediterránea (MMA 10 Y 17); con la Fundación Entorno, empresa y desarrollo sostenible (MMA18); con la Organización Sindical Unión de Agricultores y Ganaderos de Aragón (UAGA)-Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG), para la actuación en el pueblo abandonado Aldea de Puy de Cinca (MMA 19); con la Organización Sindical Unión General de Trabajadores (UGT) de Aragón, para actuación en el pueblo abandonado de Ligüerre de Cinca (MMA 20); con la Organización Sindical Comisiones Obreras (CCOO) de Aragón, para la actuación en la pedanía de Morillo de Tou (MMA 21); con el Centro de Investigación, Fomento y Aplicación de las Nuevas Tecnologías del Agua (CENTA), para el desarrollo de los encuentros "Mediterráneo, aguas y sequías", contribución a las ponencias del MMA en el IV Foro Mundial del Agua celebrado en Méjico, así como para la realización de actuaciones de cooperación al desarrollo en materia de aguas en Marruecos (MMA 22); y con la Federación Nacional de Comunidades de Regantes (FENACORE), para la ayuda mutua en las actividades que se orienten a la optimización en la gestión del agua para riego, así como a la mejora del funcionamiento de las comunidades de regantes (MMA 23). Pues bien, todos estos sujetos, con la única peculiaridad de los colegios profesionales, a los que nos referiremos después, se rigen por el derecho privado, por lo que la única vía para que pudieran quedar encuadrados entre los interadministrativos es que revistieran naturaleza de entidades públicas. A tal efecto, la STC de 24 de mayo de 1985, que no es la única que se ha ocupado del tema, ha servido para esclarecer la tipología, y consiguientemente el régimen jurídico de la rica variedad de entidades asociativas de base privada por más que persigan fines de interés público. El TC, a partir del escalonamiento en la intensidad de la intervención de los poderes públicos sobre dichas entidades en función de su relevancia para el interés público, explica que algunas de éstas no pasan de ser simples asociaciones, otras se convierten en «asociaciones privadas de configuración legal a las que se confiere el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo» (federaciones deportivas), y otras, finalmente, pueden llegar a ser configuradas como corporaciones de derecho público, pasando a tener personalidad jurídico-pública. Pero ni siquiera estas últimas, pese a que se crean por el poder público, se consideran «Administración», de tal manera que ninguno de los tres tipos de entidades asociativas – privadas comunes, privadas de configuración legal especial y públicas– quedan dentro del concepto de Administración o de entidades de derecho público “vinculadas o dependientes” de la Administración (art. 2.2 LRJ-PAC). Tampoco la circunstancia de que

las asociaciones en cuestión hayan sido constituidas o financiadas por entes públicos modifica su naturaleza privada, aun cuando pudiera ser determinante de su adscripción al sector público empresarial o fundacional (art. 3 LGP).

De este complejo de entidades las únicas que plantean dudas sobre su encuadre son los colegios profesionales por cuanto, aun cuando carecen de la condición de Administración Pública, al menos en un sentido orgánico y subjetivo, participan en ciertos aspectos de la misma, por su naturaleza de corporaciones de derecho público, y su régimen jurídico en parte es público. La cuestión se plantea en relación con los convenios suscritos con los colegios profesionales de Geólogos (MMA 3); de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (MMA 4); y de Ingenieros de Montes (MMA 6 y 15). Según se declara en los correspondientes instrumentos, la colaboración en ellos establecida encuentra su amparo legal en el art. 3.1.c) TRLCAP. Una situación similar se da en el celebrado con el Colegio de Geógrafos (MMA 5), en cuya cláusula novena se señala genéricamente que "tiene carácter administrativo", sin citarse el precepto en el que se ampara, aun cuando de la documentación obrante en el expediente se deduce que se ha considerado implícitamente aplicable la letra c) del art. 3.1.TRLCAP. El criterio adoptado podría ser defendible, si el objeto del convenio entrara dentro de las funciones públicas encomendadas a estos colegios profesionales. Sin embargo, no es éste el caso, puesto que dicho objeto, en los cuatro convenios analizados, está fuera de dichas funciones, entrando, por el contrario, en el ámbito de la actividad privada de las respectivas corporaciones, al consistir, en los dos primeros casos, en la elaboración de unos estudios, y, en los dos últimos, en el mantenimiento de una página web. A ello no obsta el que la función encomendada a los colegios profesionales por el art. 5 de su ley reguladora, consistente en "colaborar con ésta (la Administración) mediante la realización de informes, elaboración de estadísticas y otras actividades relacionadas con sus fines que puedan serles solicitadas", pues tal función de colaboración puede ser canalizada por la vía de la letra d) del art. 3.1.TRLCAP, en lugar de encontrar su cauce por la vía contemplada en la letra c) del mismo precepto⁵⁷. En todo caso, incluso en el supuesto de que los convenios

⁵⁷ La naturaleza jurídico-privada de estas funciones de colaboración se desprendería, *mutatis mutandis*, de la STC 113/1994, de 14 de abril, donde se analizan las funciones atribuidas a otras corporaciones de derecho público, en concreto las Cámaras de la Propiedad Urbana, por los arts. 2.4 y 11.m) del Real Decreto 1649/1977, de 2 de junio, consistentes, respectivamente, en "la colaboración con la Administración Pública en cuanto al ejercicio de sus funciones que afecten al propio sector" y en "ejercer las funciones que les sean encomendadas por la Administración en relación con la propiedad urbana y colaborar con la Administración mediante la realización de estudios, evacuación de consultas, emisión de informes, elaboración de estadísticas y otras actividades relacionadas con sus fines que puedan serles solicitadas o acuerden formular por propia iniciativa", función esta última de contenido prácticamente idéntico a la contemplada, respecto de los colegios profesionales, en el art. 5.b) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero. En el fundamento jurídico (FJ) 17º de esta sentencia, tras ponerse el acento en la "genérica colaboración con la Administración Pública", a la que se alude en el art. 2.4 de la citada norma reglamentaria, se destaca que "tampoco la enumeración, mucho más casuística, de los 'cometidos' de las Cámaras en el art. 11 del Real Decreto permite apreciar la relevancia pública de estos fines o la imposibilidad o dificultad de alcanzarlos mediante otros instrumentos", haciéndose hincapié seguidamente en la función contemplada en la letra m) del citado precepto. Con posterioridad, la STC107/1996, de 12 de junio, reitera el criterio sostenido en las SSTC 132/1989 y 139/1989, relativas a las Cámaras Agrarias, así como en la STC 113/1994, que acaba de citarse, poniendo de relieve la genericidad (*sic*) y eventualidad de las funciones que las Cámaras Agrarias podían ejercer por delegación de la Administración, de modo que "no contaban, así, con funciones públicas que específica y

se suscriban en ejercicio de las funciones públicas, parece más correcto su encuadre entre los convenios con particulares, pues no son subsumibles en la expresión “Entidades de Derecho Público” que utiliza el artículo 2.2 de la misma Ley, máxime cuando a las Corporaciones de Derecho Público se refiere específicamente su disposición transitoria 1ª en estos términos: “Las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales ajustarán su actuación a su legislación específica. En tanto no se complete esta legislación les serán de aplicación las prescripciones de esta Ley en lo que proceda”. En realidad, estos entes, en toda aquella parte de su actividad que no entra en el ámbito del ejercicio de una función pública, están sujetos al derecho privado, de modo que cuando así actúan quedan incluidos en el supuesto regulado por la indicada letra d) del art. 3.1.TRLCAP, en tanto que personas jurídicas sujetas al derecho privado⁵⁸.

Un caso singular es el convenio suscrito con la Sociedad de Gestión de los Sistemas de Registro, Compensación y Liquidación de Valores (IBERCLEAR), en relación con el Registro Nacional de Derechos de Emisión (RENADE), en el que no se cita ningún precepto del TRLCAP, sino la Ley 1/2005, de 9 de marzo, que creó el RENADE⁵⁹, así como el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de noviembre de 2004, que encomendó a IBERCLEAR la llevanza del RENADE. En todo caso, si se atiende a la naturaleza jurídica de la entidad suscriptora (sociedad anónima), el convenio queda, sin duda, encuadrado en el supuesto contemplado en el apartado d) del art. 3.1 TRLCAP.

Ahora bien, no puede dejar de señalarse que la actuación de la Administración aplicando un criterio que este Tribunal no comparte obedeció a dudas interpretativas resueltas en el sentido indicado, pero al menos en algunos casos fruto de un análisis y una decisión meditada. Paradigma de ello es el expediente seguido para la suscripción del convenio celebrado con la Federación Española de Deportes de Montaña y Escalada (FEDEM), para el asesoramiento en la homologación y en la adecuación del Camino del Ebro como sendero de largo recorrido GR99. En este expediente figura un informe de la intervención delegada, de 11 de mayo de 2006, en la que, tras recordarse la modificación introducida en el art. 3.1. TRLCAP por el Real Decreto Ley 5/2005, de 11 de marzo, y después de aseverarse que el objeto del contrato coincide con el del contrato administrativo de consultoría o asistencia técnica, se concluye considerando aplicable “la exclusión contemplada en dicho artículo siendo, en todo caso, su importe inferior a la cuantía establecida en el artículo 203.2 del TRLCAP, por lo que queda fuera de aplicación

taxativamente les hubieran sido encomendadas” (FJ 5º). Pues bien, si esta conclusión se predica respecto de las funciones que hipotéticamente podrían ser ejercidas por delegación de la Administración, se llegará a *fortiori* a una conclusión similar en relación con las que consisten en la mera colaboración con aquélla.

⁵⁸ Partiendo de la naturaleza mixta o bifronte de los colegios profesionales, al ser corporaciones que cumplen a la vez fines públicos y privados (STC 89/1989, de 11 de mayo, FJ 4º), este carácter de corporación de derecho público “no oscurece la naturaleza privada de sus fines y cometidos principales”, de modo que si bien “la dimensión pública de los entes colegiales les equipara a las Administraciones Públicas de carácter territorial”, tal equiparación está “limitada a los solos aspectos organizativos y competenciales en los que se concreta y singulariza la dimensión pública de los Colegios” (STC 87/1989, de 11 de mayo, FJ 3º).

⁵⁹ En realidad, el RENADE fue creado por el art. 25 del Real Decreto Ley 5/2004, de 27 de agosto.

de la citada norma". De lo que se infiere que consideraba aplicable a dicho convenio la letra c del art. 3.1. TRLCAP, cuando es lo cierto que, por la naturaleza privada del sujeto interviniente y por el objeto, resultaba de aplicación la letra d, tal y como fue finalmente reflejado en la segunda cláusula del instrumento convencional.

Expuestos en los párrafos precedentes el criterio de este Tribunal sobre los convenios que han de considerarse comprendidos en este apartado, como cuestión previa al análisis de los elementos de los convenios se ha comprobado si existía algún título legal que habilitara de forma expresa para su celebración. La cuestión se plantea por la referencia que efectúa el art. 3.1.d) TRLCAP a su celebración con arreglo a "las normas específicas que los regulan", y el apartado 2 del mismo artículo, al señalar que los negocios y contratos excluidos, conforme a lo dispuesto en apartado 1 del mismo, se regularán por sus normas especiales. A tenor de estos preceptos, la opinión prevalente parece ser la que defiende que para poder suscribir un convenio de colaboración con una persona física o jurídica sujeta al derecho privado es menester que tal posibilidad esté prevista en las normas específicas correspondientes. No obstante, este Tribunal, siguiendo el criterio adoptado en el Informe de fiscalización sobre convenios de colaboración de 24 de abril de 2008, ante la indefinición legal, pondrá de manifiesto la existencia o inexistencia de habilitación específica pero sin que por ello tache necesariamente de irregulares a los que carezcan de dicha habilitación específica, puesto que para ello debería evidenciarse, según lo allí indicado, que suponen la concesión de subvenciones o ayudas singulares, o, en general, un trato privilegiado contrario al principio de igualdad ante la ley. Independientemente de ello, en aquellos supuestos, en los que por razón de su objeto lo procedente hubiera sido utilizar el contrato, ni siquiera es planteable la cuestión de la habilitación.

Pues bien, del análisis efectuado se ha obtenido como resultado que en el MMA no existe norma específica que habilite para la celebración de convenios con personas físicas o entidades sujetas al derecho privado sin perjuicio del régimen especial de los imputados a créditos nominativos cuyo título habilitante viene dado por el art. 28 LGS (MMA 7, 8, 9, 10, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 y 25). Por su parte, los convenios suscritos con colegios profesionales pueden encontrar dicho título en el art. 5, letra b) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales (LCP), que les atribuye el ejercicio de la función de "colaborar con ésta (la Administración) mediante la realización de estudios, emisión e informes, elaboración de estadísticas y otras actividades relacionadas con sus fines que puedan serles solicitadas o acuerden formular por propia iniciativa", función que se reitera en los distintos estatutos de estas corporaciones. Este precepto legal y los mencionados estatutos aparecen invocados *expressis verbis* en algunos convenios (MMA 3 y 4), mientras que en otros casos se omite la referencia, sin que por ello deje de ser de aplicación (MMA 5, 6 y 15). En los demás convenios, no figura expresamente, ni se desprende implícitamente, un título habilitante específico (MMA 1, 2, 12, 13 y 15), salvo en el caso del convenio celebrado con la Sociedad de Gestión de los Sistemas de Registro, Compensación y Liquidación de Valores (IBERCLEAR), en relación con el Registro

Nacional de Derechos de Emisión (RENADE), en el que el título habilitante puede inferirse del apartado d) del art. 44 bis de la Ley 24/1988 y, en su relación, del art. 25 del Real Decreto Ley 5/2004, de 27 de agosto, y, más tarde, por igual precepto de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, de Comercio de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero, así del Real Decreto 1264/2005, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del RENADE.

En ocasiones se invocan preceptos que podrían justificar el empleo del convenio si fueran de aplicación, pero en realidad no son aplicables. El caso se da en aquellos que se suscriben con entidades que se consideran entidades públicas pero que, como se ha visto, son de naturaleza privada. En estos casos el recurso al convenio no puede venir amparado en las previsiones del párrafo c) del art. 3.1 TRLCAP, y demás normas aplicables a los convenios interadministrativos. Esta distinción no es, ni mucho menos, baladí, pues en el caso regulado por el art. 3.1.d) TRLCAP la coincidencia entre el objeto del convenio que se persigue y el objeto de los contratos administrativos obligará a descartar la vía convencional, mientras que en el supuesto recogido en el art. 3.1.c) se abre la posibilidad de que, pese a la coincidencia del objeto, pueda canalizarse el negocio jurídico a través de la vía convencional cuando el importe no sea superior a cierta cuantía. La determinación de la norma aplicable, en consecuencia, es relevante.

III.5.1. Elementos de los convenios

A) ELEMENTOS SUBJETIVOS

1. En el análisis de los elementos subjetivos de los convenios se ha examinado la competencia, orgánica y material, de los órganos intervinientes por parte del Ministerio, y la personalidad del sujeto privado.

Desde esta perspectiva es merecedor de atención el suscrito entre la Dirección General del Agua y la Organización Sindical UGT de Aragón, para actuación en el pueblo abandonado de Ligüerre de Cinca (MMA 20). El objeto de este convenio es "establecer las condiciones para el libramiento de la subvención, nominativa y para este fin, a UGT de Aragón, de la partida 23.05.452A 781.02 del Ministerio de Medio Ambiente, para 'gestión de infraestructuras del agua', que asciende a 666.670,00 euros, de la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2006". El literal de la indicada partida es el siguiente: "Actuaciones en pueblos recuperados de Aragón. UGT- Aragón". De los términos del convenio, se colige que se trata de subvencionar actuaciones a realizar en la localidad de Ligüerre de Cinca, abandonada en su día como consecuencia de la construcción del embalse de El Grado, dándose la circunstancia de que, según se expresa en apartado 4 de la parte expositiva del convenio, la CHE, mediante resoluciones de 6 de febrero de 1986 y de 25 de abril de 1989, acordó autorizar a UGT de Aragón la cesión, por cincuenta años, de la utilización del dominio público sobre bienes inmuebles, terrenos y

edificios expropiados en su día por dicha Confederación en la citada localidad, no afectados por las aguas del embalse antes referido, ni precisos para su explotación, con el fin de recuperarlos para usos turísticos, sociales y agropecuarios. Según se señala asimismo en el citado apartado de la parte expositiva, la CHE, mediante resolución de 22 de noviembre de 1989, autorizó la subrogación de la Fundación Ligüerre de Cinca en la posición de UGT de Aragón como cesionaria del referido uso del dominio público. De otro lado, de los distintos anexos del convenio se infiere que los proyectos subvencionados deben ser desarrollados por la citada fundación, indicándose sobre ello en el apartado 5 de la parte expositiva que los objetivos perseguidos por la recuperación de la señalada localidad han sido asumidos por UGT de Aragón "a través de la fundación Ligüerre de Cinca". Ésta, por su parte, se constituyó precisamente, tal y como se señala en la resolución judicial a la que después se hará mención, con el objeto de llevar a cabo la recuperación y rehabilitación integral, así como las obras de construcción, reparación, restauración, acondicionamiento y mantenimiento de las edificaciones del casco de la localidad de Ligüerre de Cinca y del núcleo de Mesón de Ligüerre, para destinarlos a usos sociales, culturales, deportivos, recreativos y de ocio.

De todo ello se desprende que se produce una inconveniente confusión entre las respectivas esferas jurídicas de ambas entidades, pese a que cada una de ellas está revestida de su correspondiente personalidad jurídica. En efecto, de una parte, en la LPGE para 2006 se incluye una subvención nominativa para un objeto que recae sobre unos bienes de dominio público, de cuya cesión en uso disfruta, no la entidad beneficiaria, sino otra entidad, por haberse subrogado en su día en la posición de cesionaria que correspondía a la primera. De otra parte, a través del convenio suscrito para canalizar la subvención nominativa, una entidad celebra un negocio jurídico y adquiere una serie de compromisos que afectan a otra entidad, pues es ésta tanto la cesionaria, por subrogación, del uso de los bienes de dominio público, como la que debe desarrollar los proyectos. Debe añadirse que, al ser dos entidades, de naturaleza asociativa una y fundacional otra, con distinta personalidad jurídica, no obsta a lo que se acaba de señalar el hecho de que la Fundación Ligüerre de Cinca haya sido constituida por UGT de Aragón, ni que ésta haya aportado la totalidad del patrimonio fundacional, integrado principalmente por el derecho real administrativo constituido por la cesión del uso de unos bienes de dominio público⁶⁰.

⁶⁰ Como tampoco enerva la conclusión antedicha el hecho de que en la resolución de la CHE, de 6-2-1986, por la que se autorizó a UGT de Aragón la utilización del dominio público sobre los terrenos y edificios expropiados en su día, se señale que "la plena efectividad y desarrollo del proyecto expuesto por el solicitante bien pudiera exigir su instrumentación a través de alguna fórmula jurídica societaria", añadiéndose que por ello "es de prever dicha posibilidad con las cautelas propias de caso y siempre que la Unión General de Trabajadores de Aragón (UGT) fuese mayoritaria en el control de la concesión", todo ello sin perjuicio de que la fórmula fundacional a la que se acudió no encaje en la figura de la sociedad. No es asimismo óbice a la confusión expuesta el hecho de que, de otra parte, se señale tanto en la resolución de la CHE de 6-2-1986, como en la de 25-4-1989, que la "Unión General de Trabajadores de Aragón (UGT) queda obligada a poner en conocimiento de esta Confederación, con la antelación suficiente, cualquier acto dispositivo que pretenda llevar a cabo en orden a la instrumentación de otras figuras jurídicas que de algún modo puedan quedar ligadas a la utilización del dominio público concedido y que solo serán autorizadas, en su caso, cuando el beneficiario fuese mayoritario en el control de la concesión".

Para mayor confusión la destinataria de las facturas por los trabajos realizados es UGT-Aragón.

La situación descrita no casa con el carácter personal de las obligaciones del beneficiario de las subvenciones, que, como ha declarado la jurisprudencia, se conceden *intuitu personae* (SAN de 15 diciembre 2005 y STS de 1 de julio 1998).

2. En cuanto a la competencia orgánica, se ha observado que algunos convenios no han sido suscritos por los titulares de los órganos a quienes correspondería hacerlo, a tenor de lo establecido en el correspondiente acto de delegación de competencias (Orden MAM/224/2005, de 28 de enero), sino por el órgano delegante, sin que aparezca en el expediente el documento que acredite que se ha realizado formalmente la avocación, conforme previene el art. 14.2 LRJ-PAC. Así sucede en los convenios suscritos con la Fundación para la Biodiversidad y la Fundación General de la Universidad de Alcalá, para impulsar la creación de un observatorio de la sostenibilidad en España; con el Colegio Oficial de Geólogos para la realización de estudios sobre la presa de Itoiz; con el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, al mismo objeto; con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), para actuaciones conjuntas sobre sostenibilidad urbana (primera adenda); y con la misma Federación e idéntico objeto (segunda adenda) (MMA 2, 3, 4, 9 y 16).

Una variante de la situación expuesta es aquélla en la que el convenio no aparece suscrito ni por el titular del órgano que tiene atribuido el ejercicio de la competencia por delegación, ni por el titular del órgano delegante, sino por el de un órgano intermedio. Así sucede en los convenios suscritos con la Fundación de los Ferrocarriles Españoles, para la realización de las III Jornadas Técnicas sobre Gestión, Mantenimiento y Promoción de las Vías Verdes; con el Colegio de Geógrafos, para la realización de investigaciones relativas a la relación entre los procesos territoriales y la demanda de recursos hídricos: evolución reciente y tendencias en la cuenca del Segura; con la Fundación CEAM, para la promoción y desarrollo de la investigación en materia de medio ambiente en la región mediterránea; con IBERCLEAR, en relación con el RENADE; con la FEDEM, para el asesoramiento en la homologación y en la adecuación del camino del Ebro como sendero de gran recorrido; y con la Fundación CEAM, al mismo objeto antes señalado; y con la Fundación Entorno, para establecer las condiciones para el libramiento de una subvención nominativa (MMA 1, 5, 10, 11, 14, 17 y 18). En todos estos casos, atendido el importe de los respectivos convenios, el ejercicio de la competencia hubiera correspondido a los titulares de las Direcciones Generales competentes *ratio materiae*, pero el instrumento está suscrito por los titulares de las diversas Secretarías Generales, sin que figure en el expediente el correspondiente acuerdo motivado de avocación, ni su comunicación al superior jerárquico del órgano avocante (art. 14.2 LRJ-PAC y disposición adicional 13ª LOFAGE). Destaca entre estos convenios el celebrado con el Colegio de Geógrafos (MMA 5), ya que en el encabezamiento del texto autorizado por el Consejo de Ministros aparece como firmante el

titular de la Dirección General del Agua, lo que no fue óbice para que fuera finalmente suscrito por el titular de la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad.

En los demás casos, la suscripción de los convenios se realiza por el titular de órgano que tiene atribuida la competencia, con el carácter de propia o que tiene atribuido su ejercicio por delegación (MMA 6, 7, 8, 12, 13, 15, 19, 20, 21, 22, 23, 24 y 25).

3. Por lo que se refiere a la competencia material, todos los convenios de colaboración analizados se encuentran dentro del ámbito de competencias del MMA, definido fundamentalmente en el Real Decreto 1477/2004, de 18 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del citado Departamento ministerial.

B) ELEMENTOS OBJETIVOS

1. Los aspectos considerados en el estudio de los elementos objetivos de los convenios han sido fundamentalmente dos: en primer lugar, cuál sea su objeto y, en relación con este extremo, comprobar si quedan suficientemente definidas las actividades a realizar por el sujeto privado, así como valorar si queda comprendido en el de los contratos administrativos regulados en TRLCAP o en normas administrativas especiales (art. 3.1 d) TRLCAP), en cuyo caso lo procedente hubiera sido instrumentar la relación por vía contractual. En segundo lugar, se estudiará cuáles son los compromisos del MMA, examinando, en especial, si se consideran adecuados los criterios de cuantificación de la financiación pública.

2. Por lo que se refiere a la primera cuestión, la determinación del objeto o finalidad específica del convenio, a cuya definición se dedica comúnmente la cláusula primera de los instrumentos convencionales, por lo general adolece de una excesiva vaguedad a la hora de describirlo. Así sucede en el suscrito entre el Instituto Nacional de Meteorología (INM) y la Fundación Observatorio del Ebro (MMA 12) cuya cláusula primera se limita a señalar escuetamente que "el objeto del presente convenio es definir los términos de la colaboración entre el INM y el Observatorio del Ebro", sin describir, siquiera someramente, el contenido esencial de dicho objeto, de modo que, para averiguar cuál es éste, ha de acudir a la parte expositiva, para concluir que el uso de la figura convencional es, en principio, correcta, ya que el objeto principal no es coincidente con el propio de un contrato administrativo, si bien una parte podría encajar en el contrato de arrendamiento (la utilización de las instalaciones del Observatorio del Ebro) y otra en la técnica subvencional (la contribución al sostenimiento de las actividades de dicho observatorio).

Tampoco se determina expresamente el objeto del convenio suscrito con IBERCLEAR, en relación con RENADE (MMA 11), que hay que deducir de la referencia de la parte expositiva a la determinación de "los principios que inspirarán su actuación" (la de los firmantes), así como a la concreción de "la común interpretación de algunos de los aspectos contenidos en el Acuerdo del Consejo de Ministros", declarando seguidamente

que se recoge en el instrumento convencional “la base del común entendimiento sobre las respectivas funciones atribuidas por el Acuerdo del Consejo de Ministros”⁶¹. Más allá de estas manifestaciones genéricas, si nos atenemos al anexo, el verdadero objeto no parece ser otro que compensar los costes por la implantación y llevanza del Registro y determinar la forma de pago de la aportación del MMA.

Ahora bien, en los casos indicados, a la indeterminación del objeto se contrapone normalmente una descripción de las actividades en las cláusulas subsiguientes suficientemente precisa, de manera que los compromisos asumidos por el sujeto privado quedan correctamente definidos, pero en otros casos dichas actividades se describen en unos términos también faltos de concreción, lo que tiene repercusiones negativas a la hora de estimar el costo de la financiación que asume el MMA, como se verá más adelante.

Particularmente llamativa es la indeterminación del objeto de los convenios que canalizan subvenciones nominativas. El problema arranca de que, en algunos casos, se contiene una descripción muy somera del objeto en cuestión en los correspondientes créditos nominativos. Esta laguna legal debería suplirse por la Administración mediante el clausulado del convenio a cuyos términos se remite el art. 22.2 LGS y el art. 65 RGLS, si bien éste no había entrado en vigor en la fecha de suscripción de los convenios aquí considerados. El crédito presupuestario nominativo designa siempre al perceptor y la finalidad, aunque puede concretar ésta en distinta medida. A veces el marco es muy amplio, limitándose el literal del crédito a designar al perceptor, mientras que en otras ocasiones incorpora una cierta regulación. No obstante, incluso en el primer caso, al menos, quedará especificado a través de la partida presupuestaria si la subvención ha de aplicarse a financiar gastos corrientes (capítulo 6) o inversiones (capítulo 7) así como los objetivos perseguidos, que los marcará el programa presupuestario. Obviamente, cuanto mayor es la indeterminación del objeto en la partida presupuestaria más necesaria resulta la concreción en el convenio. Frecuentemente en el literal del crédito figura la referencia a que su destino es la financiación de un determinado convenio, y por su parte en el convenio se dice que su objeto es canalizar la subvención nominativa. Este círculo vicioso dificulta el análisis de la concordancia entre objeto y actividades previstas para su consecución. Valgan como ejemplo de esta situación el convenio suscrito entre el MMA y la Fundación Instituto para la Sostenibilidad de los Recursos-Club Español de los Residuos (ISR-CER), sobre las actuaciones a realizar durante el año 2005 (MMA 7), en cuya cláusula primera señala que el objeto es “canalizar... la (subvención) prevista nominativamente en la Ley 2/2004, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005, con cargo a la partida que se indica en la cláusula tercera de este convenio (23.08.456B.780)”. A su vez, el literal de esta partida es el siguiente: “convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Fundación Instituto para la sostenibilidad de los recursos Club español de los Residuos”. El convenio suscrito con la

⁶¹ Se refiere al Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de noviembre de 2004, por el que se encomienda la llevanza del RENADE a IBERCLEAR.

misma entidad para canalizar la subvención prevista en los PGE para 2006 se pronuncia en idénticos términos y la partida presupuestaria aplicable guarda exacta correspondencia con la anterior (MMA 24). En este caso se encuentran también otros convenios suscritos con la misma Fundación, al ser sendas addenda de los dos reseñados (MMA 8 y 25). Situaciones similares se producen en los suscritos con la Fundación CEAM, al reflejarse en las partidas 23.07.4510.483 y 23.07.4510.783 de los PGE para 2005, en las partidas 23.07.456M.483 y 23.07.456M.783 de los PGE para 2006 (MMA 10 y 17), y en los convenios celebrados con la Fundación Entorno (MMA 18), con el CENTA (MMA 22) y con FENACORE (MMA 23).

En algunos casos la indeterminación del objeto o finalidad específica se solventa con una descripción precisa de las actividades a realizar, pero ello no siempre es así como consecuencia de los términos meramente ejemplificativos con que están redactadas las cláusulas relativas a las actividades, al utilizarse la expresión "entre otras". Así sucede en la cláusula tercera del convenio suscrito con la Fundación CEAM, para la promoción y desarrollo de la investigación en materia de medio ambiente de la región mediterránea (MMA 10), y en la cláusula cuarta de la segunda adenda al convenio marco suscrito con la FEMP, para actuaciones conjuntas sobre sostenibilidad urbana (MMA 16). El referido carácter abierto de la enumeración de actividades a realizar queda asimismo reflejado en la cláusula cuarta del convenio celebrado con la Fundación CEAM, para la promoción y el desarrollo de la investigación en materia de medio ambiente en la región mediterránea (MMA 17).

En relación con la situación expuesta hay que señalar que el carácter abierto o indeterminado de la actividad a realizar no es compatible con la naturaleza finalista de toda subvención y, en especial, con el requisito que, a tenor del art. 2.1 b) LGS, debe cumplir: "Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido". La exigencia del transcrito precepto legal, aplicable a subvenciones nominativas y no nominativas, impide que el beneficiario decida, en mayor o menor medida, sobre las actividades o proyectos financiados.

Esta circunstancia fue puesta de manifiesto, en los dos primeros casos (MMA 10 y 16), antes de la suscripción del convenio, por la intervención delegada, que señalaba las dificultades que ello conllevaba para realizar el control de las actividades previstas, sin que tales observaciones fueran atendidas en el texto definitivo del instrumento convencional⁶².

⁶² Contrasta esta situación con la que se produjo respecto de la primera adenda al acuerdo marco de colaboración suscrito entre el MMA y la FEMP, en la que, atendiendo a la observación formulada por la intervención delegada, se eliminó el carácter ejemplificativo de la cláusula correspondiente.

Por último, hay que indicar, como se pondrá de manifiesto más adelante, al analizar el tratamiento presupuestario, que en algunos convenios para canalización de subvenciones nominativas se incluyen actividades que suponen una clara contraprestación, lo que resulta contrario a la naturaleza del instituto de la subvención.

3. El siguiente extremo que se ha examinado en relación con el objeto ha sido si está comprendido en los contratos regulados en el TRLCAP o en normas administrativas especiales, extremo éste que no concierne, obviamente, a los que tienen por finalidad canalizar subvenciones.

Naturaleza contractual se aprecia en el convenio suscrito con la FEDEM, para el asesoramiento en la homologación y en la adecuación del camino del Ebro, como sendero de gran recorrido GR99 (MMA 14), cuyo objeto corresponde a un contrato de consultoría o asistencia; en el suscrito con el Colegio de Geógrafos, para la realización de investigaciones relativas a la relación entre los procesos territoriales y la demanda de recursos hídricos, evolución reciente y tendencias en la cuenca del Segura (MMA 5); en los convenios suscritos con los colegios profesionales de Geólogos y de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (MMA 3 y 4), para la realización de estudios sobre la presa de Itoiz, aun cuando es menester aclarar que el objeto de ambos convenios no es, en realidad, la citada realización de estudios, tal y como se desprendería del título del instrumento, sino, más exactamente, la supervisión de los estudios y análisis disponibles sobre la citada presa, si bien tal supervisión sería asimismo el objeto de un contrato de consultoría o asistencia técnica.

La tramitación como convenios de estos contratos se ha amparado en la interpretación por la Administración de que los sujetos con los que se han suscrito los conducía a convenios interadministrativos, lo que es descartable pues, según se ha razonado más atrás, dichos sujetos son personas sujetas al derecho privado y no tienen la condición de Administración Pública.

4. El siguiente aspecto a analizar se refiere a los criterios utilizados para determinar la aportación de la AGE, extremo de singular importancia en aquellos en los que la justificación consiste en una factura a expedir por el otro sujeto, sin aportación de justificantes directos de los gastos en que hubiera incurrido. Sólo una valoración correcta de la actividad en el propio convenio podría hacer admisible que la justificación se redujera a las facturas expedidas por el otro sujeto y a la comprobación material de los resultados, tal como ocurre en la contratación.

Pues bien, las comprobaciones llevadas a cabo ponen de relieve que frecuentemente no constan los criterios utilizados para determinar el importe de la aportación que la AGE se compromete a realizar, sin que tampoco se incluyan, salvo en las subvenciones, cláusulas específicas sobre justificación de los gastos en que se hubiera incurrido para la ejecución de las actividades desarrolladas, lo que permitiría ajustar la

aportación de la Administración al coste real de las mismas. Dentro de este panorama general, los hechos más significativos, que se producen en todos los casos, en convenios imputables a créditos de los capítulos 2 o 6, son los siguientes:

- En el convenio suscrito con la Fundación de los Ferrocarriles Españoles, el MMA se compromete a aportar 7.656 euros para colaborar a la celebración de las III Jornadas Técnicas sobre Gestión, Mantenimiento y Promoción de las Vías Verdes (MMA 1). El convenio presenta varias incoherencias, siendo la primera que, ni a tenor del clausulado ni a tenor del proyecto de programa que se adjunta, aparece como organizador el MMA. Como documento anejo al instrumento convencional figura un presupuesto de ingresos y gastos, calculado con base en la previsión de asistentes al evento, en el que figuran los distintos conceptos de gastos y de ingresos y las aportaciones de los firmantes. Pues bien, en el citado presupuesto no aparece especificado cuál es el destino de los ingresos procedentes de las matriculaciones en las Jornadas (8.500 euros), pudiéndose, no obstante, interpretar que los mismos constituyen una parte de la aportación de la fundación (18.502 euros, resultado de aplicar el IVA a los 15.950 euros, que aparecen reflejados en el presupuesto). Sin embargo, la imputación íntegra de los ingresos a la aportación de la fundación parece estar en contradicción con la titularidad compartida de los materiales y del resultado de los trabajos, que se recoge en la cláusula séptima del convenio. En tal sentido, de esta cotitularidad se desprendería que los ingresos deberían haber sido tomados proporcionalmente en cuenta para calcular las respectivas aportaciones de los suscriptores del convenio, puesto que su imputación exclusiva a la aportación del firmante sujeto al Derecho privado parece dotar a la aportación del MMA de una naturaleza subvencional, que la citada cotitularidad de los resultados desmiente. En todo caso, el MMA se desentiende del costo efectivo del evento, librándose la cantidad comprometida con base en una factura expedida por la Fundación.

- El convenio suscrito con la Fundación Biodiversidad y la Fundación General de la Universidad de Alcalá (MMA 2), para impulsar la creación de un observatorio de la sostenibilidad en España, se cofinancia por el MMA y por dichas Fundaciones, que aportan cada una 1.000.000 euros. Con la expresada cantidad se financian una serie de trabajos y actividades que describe el convenio, sin que se justifique la correlación entre su costo, que no se detalla, y la expresada financiación. El importe comprometido se transfiere a la Fundación General de la Universidad de Alcalá por el importe exacto comprometido, sin desviación con respecto a la cantidad presupuestada. Como se señalará más adelante (cfr. apartado III.5.3, número 4) se aportan los resultados de los trabajos pero no se aporta justificación de los gastos realizados.

- En los convenios suscritos con los colegios profesionales de Geólogos y de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (MMA 3 y 4), para la realización de estudios sobre la presa de Itoiz, se describe en una cláusula el objeto (la supervisión de los estudios y análisis disponibles sobre la citada presa) y en otra se fija el importe, que se eleva en ambos convenios a la misma cifra de 139.310 euros. No consta ningún parámetro con

arreglo al cual se fije dicha cifra y no otra. La situación en cuanto a la fijación de importe es similar en el convenio con el Colegio de Geógrafos (MMA 5), si bien en este caso se contiene una descripción pormenorizada de las actividades a realizar. Por último, respecto de la fijación del importe de la financiación en el convenio con la Fundación Observatorio del Ebro, que asciende a 28.854,65 euros a lo largo de cinco años, que se califica de “compensación por el apoyo institucional”, cabe formular la misma apreciación que en el caso anterior. También en este caso se contiene en el convenio una amplia descripción de las actuaciones que corresponden a la Fundación Observatorio de Ebro (MMA 12), aun cuando la enumeración es abierta, pues en el caso de actuaciones de colaboración entre ambos firmantes en proyectos de interés mutuo, solamente se menciona una a título de ejemplo.

- En el expediente relativo al convenio celebrado en 2005 con el Colegio de Ingenieros de Montes, para el mantenimiento de una página web sobre incendios forestales (MMA 6), obra un documento de la citada corporación, de fecha posterior a la de la firma del instrumento convencional, en el que figuran desglosados los importes de una serie de conceptos, dándose la circunstancia que el montante total del mismo (7027,07 euros, IVA incluido) no coincide con el presupuesto que figura reflejado en la cláusula cuarta del convenio (7.000 euros, IVA incluido, aportados por el MMA y 10.000 euros por el Colegio de Ingenieros de Montes). Un presupuesto desglosado por los mismos conceptos se incluye como anexo del convenio celebrado también con la referida corporación y con idéntico objeto, pero en el año 2006 (MMA 15), especificándose, en esta ocasión, que se trata únicamente de la contribución del MMA y coincidiendo la cantidad total con la que figura en concepto de tal contribución en la cláusula cuarta del instrumento convencional.

- Un convenio que puede calificarse como singular es el celebrado con IBERCLEAR, en relación con el RENADE (MMA 11), de estructura y contenido peculiares con respecto a los demás fiscalizados. En este convenio, en efecto, tras el encabezamiento y la parte expositiva, se incluyen una serie de declaraciones de los firmantes, las cuales, según se señala expresamente, contienen los principios que fundamentan el común entendimiento sobre las funciones que ambos ostentan en virtud de lo previsto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de noviembre de 2004, por el que se encomendó la llevanza del RENADE a IBERCLEAR. El contenido obligacional se contiene en el anexo en el que se incluye una estimación de costes de la implantación y llevanza del registro durante el período 2005-2007 que se prevén financiar mediante una aportación económica en función de los costes incurridos previa deducción de las tarifas si las hubiere. Respecto del año 2005, tanto los costes relativos a la implantación de la plataforma tecnológica que soporta el funcionamiento del registro, como los correspondientes a la llevanza del mismo, se desagregan por tareas o actividades, pero el coste de cada una de ellas se ha determinado a tanto alzado, sin que consten los criterios empleados para su cálculo. En relación con los dos años siguientes, además de contemplarse la presentación, por parte de IBERCLEAR, de un presupuesto detallado de los gastos anuales previstos para su aprobación por el grupo de seguimiento del convenio, se estiman las cantidades correspondientes a los

gastos de llevanza tomando como base el montante previsto para 2005 y aplicando un incremento del 2%. Aun cuando el criterio de estimación no es riguroso, ya que el coste de cada una de ellas se ha determinado a tanto alzado, sin que consten los criterios empleados para su cálculo, no obstante, al estar previsto que los pagos a efectuar habían de realizarse en función de las cantidades incurridas y de los ingresos recibidos las posibles desviaciones no tendrían especial trascendencia. El problema ha sido, como se pondrá de manifiesto más adelante, al valorar la ejecución, que las cantidades satisfechas no lo han sido en función de las previsiones del convenio, sino que se han destinado a otras atenciones.

C) ELEMENTOS FORMALES

1. En el plano formal las comprobaciones realizadas se han dirigido a verificar si el contenido de los convenios se acomoda a lo establecido en el art. 88.2 LRJ-PAC, norma común a todos los examinados. Dicho precepto hace alusión a la identificación de los intervinientes, el ámbito personal, funcional y territorial, y el plazo de vigencia. Así pues, como primera providencia será necesario analizar si los convenios fiscalizados recogen estos extremos. Por el contrario, no se considerarán las reglas recogidas en el art. 65.3 RLGS que regula el contenido de los convenios destinados a canalizar subvenciones nominativas, dado que los aquí considerados se formalizaron con anterioridad a la aprobación de dicho Reglamento.

2. En lo que atañe a la identificación de los intervinientes se han observado las incidencias que a continuación se especifican.

Por lo que se refiere a los órganos del MMA, en el encabezamiento del convenio suscrito con la Fundación Biodiversidad y la Fundación General de la Universidad de Alcalá, para impulsar la creación de un observatorio de la sostenibilidad en España (MMA 2), se señala que la Ministra de Medio Ambiente actúa en uso de las atribuciones que le confiere la disposición adicional 13ª LRJ-PAC, cita improcedente, por cuanto el precepto se refiere únicamente a los convenios con las CCAA. Además, en dicho encabezamiento se pone en relación la mentada disposición adicional con el art. 15 de la misma LRJ-PAC, que regula las encomiendas de gestión, lo que tampoco resulta correcto, por cuanto no concurren en los sujetos firmantes los requisitos contemplados en el citado precepto⁶³ para ser encomendatarios. Por su parte, el encabezamiento del convenio suscrito con la FEDEM, para el asesoramiento en la homologación y en la adecuación del camino del Ebro como sendero de gran recorrido GR99 (MMA 14), además de figurar como firmante el titular de la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad, en contra de lo dispuesto en la Orden de delegación de competencias aplicable, se alude también a dicho titular en su condición de presidente del Organismo Autónomo Parques Nacionales, pese a

⁶³ Como tampoco sería hipotéticamente aplicable el art. 3.1, letra I, del TRLCAP, al ser el convenio anterior al Real Decreto-Ley 5/2005, de 11 de marzo, que incluyó este precepto en dicho texto refundido.

que, según se desprende del texto del convenio, el trazado del camino de largo recorrido no transcurre, en ningún caso, dentro de las lindes de algún espacio declarado como parque nacional, de modo que el objeto del convenio queda fuera del ámbito de competencias del organismo autónomo referido.

En otros supuestos, no queda reflejada en el convenio la norma que habilita al órgano firmante para actuar en el negocio jurídico en cuestión o la referencia se constriñe al acto de nombramiento del titular del órgano (MMA 9, 10, 11 y 18).

3. Respecto de los sujetos con los que el MMA suscribe el convenio, también es menester dejar constancia de algunas circunstancias. Así, en algún caso no se cita precepto estatutario o acto que fundamente la actuación del sujeto interviniente. Ello sucede entre otros, en el convenio suscrito con la Fundación Biodiversidad y la Fundación General de la Universidad de Alcalá (MMA 2), respecto del representante de esta última; y en el convenio suscrito con la Sociedad Española de Espeleología y Ciencias del Karst, para el desarrollo de la segunda fase del proyecto Glackma: glaciares, criokarst y medio ambiente (MMA 13). En otros supuestos, si bien no se realiza en el instrumento convencional la referida cita, sí figura en el expediente la documentación acreditativa (estatutos y poder notarial) de los que se desprenden las facultades del interviniente para la firma (MMA 22).

4. Por lo que respecta a los ámbitos personal, funcional y territorial, no se incluyen en los convenios de colaboración cláusulas específicas relativas a tales extremos, sin perjuicio de que puedan inferirse, indirectamente, de su contenido.

5. Salvo alguna excepción los convenios examinados cumplen con el mandato legal relativo a la inclusión del plazo de vigencia, aunque se confunde, en algunas ocasiones, con el plazo de realización de los trabajos o actividades a desarrollar. Como inicio del plazo suele señalarse la firma del convenio. En algunos casos, se omite, sin embargo, la referencia al *dies a quo*, lo que puede venir explicado, en ciertos casos, por la reiteración anual de la suscripción del convenio con idéntico objeto (MMA 6 y 15), circunstancia que, en cambio, no concurre en otros supuestos (MMA 2, 8, 14 y 25).

Tampoco figura, en algunos casos, el *dies ad quem* aun cuando es posible inferirlo de la redacción de alguna de las cláusulas. Así sucede cuando se habla de "las actuaciones a realizar durante el año 2005 (o 2006)", o cuando se indica que "los trabajos se realizarán durante el año 2005 (o 2006)" (MMA 8 y 25), lo que permite tomar como *dies ad quem* el final del ejercicio en cuestión. Un caso peculiar es el del convenio suscrito con la Fundación para los Ferrocarriles Españoles, para la realización de las II Jornadas Técnicas sobre gestión, mantenimiento y promoción de las vías verdes, cuyo término es, en principio, un día indeterminado ("el presente convenio... finalizará con la conclusión de las jornadas y liquidación de los trabajos y actividades desarrollados en la mismas"), si bien se señala que, en todo caso, la finalización se producirá "dentro del presente Ejercicio

presupuestario", de modo que, a la postre, se señala subsidiariamente, como término, el fin del ejercicio (MMA 1).

En otro orden de cosas, resulta preciso dejar constancia de la contradicción que se contiene en la cláusula octava del convenio celebrado con Unión Regional de UGT Aragón, para la actuación en el pueblo abandonado de Ligüerre de Cinca (MMA 20). Este convenio fue suscrito el 28 de junio de 2006 y, en dicha cláusula, tras señalarse que tiene carácter plurianual, se determina que "tendrá una duración desde su firma hasta el 31 de diciembre de 2006", con lo que el pretendido carácter plurianual queda inmediatamente desmentido⁶⁴.

El convenio celebrado con IBERCLEAR, en relación con el RENADE (MMA 11), es una excepción al señalamiento de un plazo de vigencia, ya que tal previsión no se incluye en ninguna de sus cláusulas. No obstante, atendidos el objeto y el contenido, el plazo de vigencia puede venir indirectamente inducido del Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de noviembre de 2004, que fija en 31 de diciembre de 2012 el término de la encomienda que efectúa a IBERCLEAR. Sin embargo, los efectos económicos del convenio se limitan al período 2005-2007, ya que la aportación comprometida por el MMA se restringe al citado trienio, según figura en el anexo.

6. Existen convenios en los que se prevé la posibilidad de que los firmantes acuerden una prórroga (MMA 2, 5, 17,19, 20, 21, 22 y 23) o que ésta se produzca automáticamente, salvo denuncia de uno de los suscriptores (MMA 12 y 13)⁶⁵, mientras que en otros casos la posibilidad de prórroga no está contemplada (MMA 1, 3, 4, 6, 7, 14, 15, 18 y 24). Entre los primeros figuran los que tienen por objeto establecer las condiciones para el libramiento de subvenciones previstas nominativamente en los PGE. Sin embargo, esta posibilidad de prórroga, si se extiende más allá del final del ejercicio presupuestario, no es conciliable con la naturaleza de la subvención nominativa, sometida al principio de anualidad presupuestaria. Ésta es, sin duda, la causa de que en algunos convenios, tras prever la posibilidad de su prórroga hasta finalizar la vigencia del acuerdo marco de colaboración que desarrollan, se esclarezca que tal posibilidad se contempla "teniendo en cuenta las dotaciones presupuestarias que se habiliten para este fin en las sucesivas Leyes de los Presupuestos Generales del Estado" (MMA 9 y 16). Sin embargo, no puede considerarse que cláusulas de este contenido sean adecuadas, por cuanto si el objeto de los convenios contemplados en el art. 28.1 LGS es canalizar una determinada subvención nominativa, prevista en una concreta partida, que forma parte de los PGE de un

⁶⁴ Según parece desprenderse del expediente, esta referencia errónea al carácter plurianual del convenio se debería a que la misma figuraba en un primer proyecto, que llegó a ser objeto del informe del servicio jurídico, pero que fue después modificado para dar al convenio un carácter anual, acorde con la naturaleza de la subvención nominativa que canaliza.

⁶⁵ Pese a la redacción de la cláusula octava del convenio MMA 13, donde se habla literalmente de prórroga en términos de mera posibilidad, debe considerarse que aquélla es también automática, ya que, en caso contrario, no parece tener sentido que se señale que tal posibilidad existe, "salvo denuncia expresa en contrario de alguna de las partes".

determinado año, tal prórroga resulta imposible, por mucho que en las sucesivas LPGE se incluyan partidas con idéntico beneficiario y objeto, ya que, pese a tal identidad subjetiva y objetiva, ya no se estará ante la subvención primigenia, sino ante otras subvenciones, previstas en unas partidas también diferentes, incluidas en unos PGE asimismo distintos. En efecto, si como se señala en el primero de los instrumentos convencionales citados, su objeto consiste en "establecer las condiciones para el libramiento de la subvención, nominativa y para este fin de la partida 23.07.4510.460 "A la Federación Española de Municipios y Provincias para campañas de sensibilización de prevención de la contaminación" de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005", del propio tenor literal de la cláusula se deriva la imposibilidad de que el convenio sea aplicable a otra subvención, reflejada en otra partida de los PGE de otro año, por mucho que sujeto y objeto sean coincidentes con los de la primera.

El razonamiento que se sigue conduce, en consecuencia, a sostener el carácter improrrogable de los convenios que canalizan subvenciones nominativas, cuando la vigencia del convenio finalice el 31 de diciembre del año correspondiente (MMA 17, 19, 20, 21, 22 y 23).

En otro orden de cosas, tampoco resulta correcta la técnica seguida en los dos convenios, antes citados, en los que se establece la posibilidad de que el convenio sea prorrogado tácitamente por periodos anuales, salvo denuncia de uno de los suscriptores, por cuanto mediante esta vía se soslayarían los principios contractuales a que están sujetos así como el trámite preceptivo de la autorización del Consejo de Ministros que, para los convenios de duración plurianual, preveía el art. 74.5 LPG hasta su modificación por la disposición adicional 9ª, número 5, de la LPGE para 2007.

La prórroga, en todo caso, debe acordarse con anterioridad a la fecha de finalización de la vigencia del convenio, por la imposibilidad de prorrogar un instrumento extinto. Debe citarse a este respecto el convenio suscrito con el Colegio de Geógrafos, para la realización de investigaciones relativas a la relación entre los procesos territoriales y la demanda de recursos hídricos: evolución reciente y tendencias en la cuenca del Segura (MMA 5). Este convenio se firmó el 5 de diciembre de 2005, quedando fijado el plazo de ejecución de los trabajos en tres meses para la presentación de un avance de los mismos y de nueve para la de los trabajos definitivos, contándose estos plazos desde la firma del convenio y previéndose la posibilidad de su prórroga por mutuo acuerdo de las partes. En fecha 7 de noviembre de 2006, el Colegio de Geógrafos solicitó una prórroga y, a la vista de ello, se inició la tramitación de una adenda, cuyo proyecto contemplaba la modificación de la distribución por anualidades y el plazo de ejecución de los trabajos, que se extendía hasta el 31 de marzo de 2007. Este proyecto fue informado favorablemente por la Abogacía de Estado el 29 de noviembre de 2006, advirtiéndole, no obstante, que se precisaba la autorización del Consejo de Ministros. Así las cosas, la intervención delegada, en escrito de 26 de diciembre de 2006, señalaba que el plazo de ejecución había expirado

el día 5 de septiembre de 2006, con lo que implícitamente venía a poner de relieve que no era posible prorrogar la vigencia de un instrumento ya extinto⁶⁶.

7. La extinción por causas distintas al transcurso del plazo de vigencia es, generalmente, contemplada en el clausulado, de los convenios, si bien no falta algún ejemplo del caso contrario (MMA 14). En otros supuestos, pese a regularse el extremo indicado, no se incluye ninguna referencia a las consecuencias de la resolución y, en su caso, a la forma de asegurar la finalización de las actuaciones en curso de ejecución (MMA 3, 4, 5 y 12)⁶⁷.

III.5.2. Tramitación del expediente

1. Las comprobaciones realizadas respecto de la tramitación de los expedientes han permitido apreciar que, salvo excepciones, en todos figuran el informe de los servicios jurídicos; la certificación de la existencia de crédito; la propuesta de la suscripción del convenio; la autorización del Consejo de Ministros en los casos en que este trámite debía cumplirse, de conformidad con lo que al efecto establecía al art. 74.5 LGP, en la redacción vigente a la sazón; la propuesta de gasto; la fiscalización previa, debiendo tenerse en cuenta que, según el art. 151 LGP, los expedientes de convenios que canalicen subvenciones nominativas no están sujetos a dicha fiscalización; y la aprobación del gasto. En ocasiones, la propuesta de suscripción del convenio y la propuesta de aprobación del gasto se acumulan en un solo trámite y se reflejan en un único documento (MMA 9 y 10), mientras que en otras se dictan actos independientes.

Tampoco se sigue un criterio homogéneo en cuanto al inicio de la tramitación del expediente. En efecto, mientras que en los expedientes de los convenios promovidos por la Dirección General de la Biodiversidad se inician mediante un acuerdo formalmente adoptado (MMA 6 y 15), acomodándose así a lo dispuesto por el art. 69 LRJ-PAC, en los promovidos por otras unidades del Departamento no se dicta acuerdo expreso (MMA 1, 2, 3, 4, 5, 13 y 14).

⁶⁶ A la vista de lo señalado en la cláusula tercera del convenio en relación con el cómputo de los plazos ("estos plazos se contarán a partir de la firma del convenio"), el criterio de la intervención delegada, al estimar como *dies ad quem* de la vigencia de aquél el 5-9-2006, resultaba correcto. No obstante, aun cuando se interpretara que los plazos de ejecución de los trabajos previstos en el convenio no se superponían, sino que el plazo de nueve meses para la presentación de los trabajos definitivos comenzaba a contarse desde la finalización del plazo para presentar el avance, la vigencia del convenio habría expirado el 5-12-2006, sin que se hubiese acordado su prórroga.

⁶⁷ Respecto del último de los convenios citados, la intervención delegada, en escrito de 13 de abril de 2005, pone de relieve que "el texto propuesto no hace referencia a la forma de terminar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción, tal y como establece el Artículo 6, apartado g) de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común". Sin embargo, este precepto es únicamente aplicable a los convenios suscritos con las CCAA y, de modo supletorio, al los celebrados con entidades locales, de modo que su aplicación a los convenios formalizados con personas sujetas al derecho privado tan solo se podría producir invocando la analogía.

Con independencia de ello, en los casos en que se ha adoptado un acuerdo de iniciación del expediente, se da la circunstancia de que se utilizan para ello modelos que corresponden a expedientes de contratación. De este modo, además de que este documento sea incorrectamente intitulado "acuerdo de iniciación de expediente de contratación", se hace alusión al convenio como "procedimiento de adjudicación que se propone", y, más adelante, tras aludirse a la "necesidad de realizar el contrato arriba referenciado", se finaliza señalando que "se acuerda la iniciación del oportuno expediente de contratación" (MMA 6 y 15).

2. En un expediente que se inicia de oficio, máxime si es generador de gasto, como es el caso de los aquí contemplados, lo adecuado sería que se justificara por el órgano competente la necesidad a satisfacer, tal como expresamente se prevé en el art. 67 TRLCAP respecto de los contratos administrativos, así como la procedencia de que ello se hiciera mediante este instrumento convencional. Pues bien, prescindiendo de los destinados a canalizar subvenciones nominativas, del examen de los expedientes se desprende que son excepciones aquellos en los que figura incorporado documento alguno que se destine específicamente a justificar el empleo del convenio como instrumento adecuado para encauzar las relaciones negociales establecidas entre los firmantes (MMA 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 14). Ante ello, es menester acudir a la parte expositiva de los instrumentos convencionales para averiguar tal justificación o se desprende de su contenido. Tratándose de personas sujetas al derecho privado, la necesidad de justificar la utilización de la figura convencional es especialmente oportuna, pues se deriva implícitamente del carácter excepcional de la vía convencional frente a la vía contractual, que, tal y como se infiere de distintos informes de la JCCA, así como de la interpretación del art. 3.1.d) TRLCAP, es el modo normal de encauzar las relaciones entre las Administraciones Públicas y las personas sujetas al derecho privado⁶⁸.

3. También ha podido comprobarse la existencia de numerosos errores y defectos formales en la documentación que figura en los respectivos expedientes. Pueden destacarse en este aspecto deficiencias tales como carencia de fecha o fecha en blanco en la segunda de las memorias relativas al convenio suscrito con la Sociedad Española de Espeleología y Ciencias del Karst, así como en el documento de aprobación del gasto de este mismo convenio (MMA 13), y en el convenio formalizado con IBERCLEAR, en relación con el RENADE (MMA 11); un defecto idéntico en el instrumento de formalización del convenio de colaboración suscrito con la Fundación CEAM (MMA 10); una fecha incompleta en la propuesta de gasto relativa al convenio con la Fundación ISR-CER (MMA 24); fechas incongruentes (en el expediente del convenio suscrito con el Colegio de Ingenieros de Montes (MMA 6), ya que el documento de aprobación del gasto está fechado el día 8 de agosto de 2005, siendo, en consecuencia, posterior a la fecha de formalización del convenio, que tuvo lugar el 24 de junio de 2005; y una contradicción en el documento

⁶⁸ Así, informes 6/1989, de 4 de abril; 3/1993, de 15 de abril; 42/1999, de 12 de noviembre; y 57/2003, de 30 de marzo.

relativo a la primera adenda al acuerdo marco de colaboración celebrado con la FEMP (MMA 9) puesto que se autoriza la suscripción de un convenio, del que se asevera que ya se ha firmado, aserto que, a su vez, está contradicho por la fecha que se hace figurar en el documento.

En los documentos contables de algunos expedientes no consta la fecha de reconocimiento de la obligación, incumpléndose lo establecido al efecto en la Orden de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueban los documentos contables a utilizar por la AGE (MMA 1, 6, 9, 10, 11, 15, 16, 17 y 18).

4. En otro orden de cosas, se ha comprobado si en los expedientes figuran tanto la documentación acreditativa de estar al corriente de las obligaciones y tributarias y frente a la Seguridad Social, como la de no estar incurso el beneficiario en las prohibiciones contempladas en el art. 13 LGS. Estas comprobaciones únicamente han ido referidas a los convenios con perceptores de subvenciones nominativas, pues no existe norma alguna en el ámbito convencional que haga extensivas a los sujetos que suscriben un convenio la obligación de acreditar que se está al corriente de las obligaciones tributarias y en materia de Seguridad Social o de no incurrir en las prohibiciones para contratar con la Administración, por lo que tal obligación únicamente surgirá en relación con aquellos convenios que cumplan una función instrumental respecto de una subvención. En buena lógica, la suscripción de convenios y la consiguiente percepción, en su caso, de recursos públicos, como consecuencia de dicha suscripción, debería estar también subordinada al cumplimiento del indicado requisito, pero al no existir previsión legal sobre este no cabe aplicar dichas prohibiciones.

En el caso de las subvenciones nominativas, la declaración responsable de no estar incurso el beneficiario en las prohibiciones contempladas en el art. 13 LGS, excepto la relativa a obligaciones tributarias y en materia de Seguridad Social, tan solo figura en algunos expedientes (MMA 19, 20, 21, 22, y 23), mientras que en otros no existe constancia de su aportación (MMA 7, 8, 9, 10, 16, 17, 18, 24 y 25). Debe señalarse, empero, una circunstancia que afecta a la declaración responsable que figura en el expediente relativo al convenio suscrito con UAGA-COAG (MMA 19). Este documento, en efecto, está fechado el día 20 de abril de 2006 y, sin embargo, en el mismo aparece un sello de la oficina de la sucursal número 3 de la oficina de correos de Zaragoza, donde figura la fecha de 16 de abril de 2008.

Por su parte, las certificaciones de estar al corriente de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social figuran en todos los expedientes (MMA 7, 8, 9, 10, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 y 25), si bien debe hacerse referencia a algunas anomalías. Así se dan casos en que ambas certificaciones (MMA 9, 10, 16, 17, 23) o la relativa a obligaciones con la Seguridad Social (MMA 24) son de fecha posterior al convenio y otros en que las certificaciones sobre cumplimiento de obligaciones tributarias (MMA 10, 17, 19 y 25) o de

obligaciones con la Seguridad Social (MMA 10, 18, 21 y 23) figuran expedidas a efectos de contratar con la Administración y no de percibir subvenciones.

En otro orden de cosas, debe traerse a colación la cláusula incluida en algunos convenios, a cuyo tenor el beneficiario de la subvención nominativa se obliga a presentar, antes de la firma del convenio, a la unidad administrativa correspondiente del MMA, los reseñados certificados de estar al corriente de pago de los débitos con la Hacienda Pública y con la Seguridad Social (MMA 10, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23). Una cláusula de este tenor, amén de superflua, puesto que la obligación reseñada nace *ex lege* (art. 14.1.e, en relación con el art. 13.2.e, ambos de la LGS), es improcedente, al no ser posible que el convenio contemple una obligación de hacer que debe ser cumplida antes de su firma.

5. En el plano presupuestario es preciso distinguir entre los convenios que canalizan subvenciones nominativas y los que tienen otro objeto. En el primero de los casos, por su propia naturaleza, no cabe que se presente una situación de insuficiencia presupuestaria. Pese a ello pueden presentarse problemas, y de hecho se presentan, que afectan no a la legalidad de la consignación, sino a la adecuación a la misma de las actividades realizadas a su amparo. En ocasiones el gasto realizado no es el adecuado a la naturaleza de la partida presupuestaria (capítulos 4 o 7), extremo sobre el que no se sigue un criterio homogéneo, de modo que los gastos parecen imputarse indistintamente en uno o en otro capítulo, pese a que se trata, en ocasiones, de subvenciones de características similares ((MMA 7, 8, 9, 10, 16, 17, 22, 23, 24 y 25). De otra parte, también han de mencionarse algunos casos, en los que el objeto de los convenios no parece acomodarse a los objetivos y fines del programa presupuestario al que se aplica el gasto. Sirvan como ejemplos de esta discordancia los convenios suscritos con UAGA-COAG, UGT de Aragón y CCOO de Aragón, por los que se canalizan subvenciones nominativas para la realización de actuaciones de recuperación en pueblos abandonados (MMA 19, 20 y 21), cuyos créditos figuran en el programa 452.A (“gestión e infraestructuras del agua”) y cuyos objetos parecen tener un mejor encaje dentro del programa 456.C (“protección y mejora del medio natural”).

En cuanto a los demás convenios, la imputación se realiza bien al capítulo 2, por entenderse que se trata de gastos corrientes, bien al capítulo 6, por considerarse que son inversiones reales, pudiendo realizarse sobre ello algunas observaciones. Así, en los convenios suscritos con el Colegio de Ingenieros de Montes, para el mantenimiento de una página web (MMA 6 y 15), el gasto se imputa a los créditos de inversiones reales, pese a que como todo gasto de mantenimiento es un gasto corriente. Por lo que respecta al convenio celebrado con la Fundación Biodiversidad y la Fundación General de la Universidad de Alcalá de Henares, para impulsar la creación de un observatorio de la sostenibilidad en España (MMA 2), a la vista de las actividades financiadas, entre las que se encuentran las propias de funcionamiento del observatorio, no puede considerarse inversión la aportación del MMA, al menos en su totalidad. En igual situación se encuentra el convenio con IBERCLEAR, en relación con el RENADE (MMA 11), cuyos trabajos tienen

dos componentes claramente diferenciados: por un lado, los específicos de la implantación del registro, que podrían considerarse como una inversión; y, por otro, los de llevanza del mismo, que incluyen actividades de gestión de la plataforma tecnológica instalada, la elaboración de informes y la atención a los usuarios, actividades propias de un servicio y que, como tal, deben considerarse, desde un punto de vista estrictamente presupuestario, como un gasto corriente.

De otra parte, la naturaleza subvencional de alguna de las relaciones jurídicas que se contemplan en los convenios fiscalizados es cuestionable si se atiende a la naturaleza económica de la operación. En principio el recurso al instrumento del convenio no es determinante de la imputación, lo que estará en función de la naturaleza del gasto que genere. En este sentido, considerando que los créditos de transferencia están destinados a recoger pagos sin contrapartida y que las subvenciones, al ser disposiciones dinerarias sin contraprestación (aunque con cargas) (art. 2.2 LGS), son imputables a tales créditos, el criterio determinante para la imputación debe estar en función de quien resulte ser titular del bien o servicio, objeto del convenio. Si la Administración es titular único o cotitular del resultado o si el convenio tiene por objeto la prestación de un servicio de interés general a la sociedad, el gasto deberá ser considerado como gasto real; por el contrario, si la titularidad es de la parte privada, el gasto debe considerarse de transferencia. Ahora bien, la frecuente omisión de una cláusula que concrete a qué sujeto corresponde la titularidad, además de la deficiencia que supone en el plano estrictamente contractual, origina no pocas incertidumbres en el plano presupuestario ya que es determinante de que el gasto tenga naturaleza de gasto real o de transferencia. En este orden de cosas, si bien en algunos casos la titularidad o propiedad intelectual de los resultados es objeto de regulación en el clausulado (MMA 1, 2, 5 y 11), en otros, ante la ausencia de pronunciamiento explícito sobre este aspecto, es preciso inferirla del entramado de la relación jurídica establecida (MMA 3, 4, 6, 12, 13, 14 y 15). Como ejemplo de esta última situación puede ponerse el convenio suscrito con la Sociedad Española de Espeleología y Ciencias del Karst, para el desarrollo de la segunda fase del proyecto Glackma: glaciares, criokarst y medio ambiente (MMA 13). En este supuesto, si bien el objeto no encaja en ninguno de los correspondientes a los contratos administrativos, la aportación de la AGE parece tener naturaleza subvencional, si se considera que, pese al equívoco al que puede inducir la rúbrica de la cláusula quinta ("contraprestación económica") y a que no se esclarezca a quien corresponde la titularidad de los resultados, no se contempla ninguna aportación por el suscriptor privado, se trata de un proyecto preexistente, cuya primera fase fue financiada por otras Administraciones, y el alcance de la intervención del INM es contribuir "al desarrollo del Proyecto GLACKMA", según se desprende del apartado tercero de la parte expositiva del instrumento convencional, de la cláusula quinta así como de otros documentos incorporados al expediente.

En otras ocasiones resulta más clara la inclusión de algunas actividades que, por su naturaleza, suponen una clara contraprestación, y que, por tanto, tendrían un encaje más adecuado en alguno de los contratos administrativos del TRLCAP, por lo que deberían

haberse imputado, en consecuencia, a créditos presupuestarios no incluidos en los capítulos 4 y 7. Así, en el convenio suscrito con FENACORE (MMA 23), una parte de la aportación realizada por el MMA con cargo a la partida 23.05.452A.484 de los PGE para 2006 ("Federación Nacional de Regantes de España-FENACORE") no tendría naturaleza subvencional, sino el carácter de contraprestación, si se atiende al contenido de la actividades a desarrollar: el asesoramiento legal para las reformas de la legislación de aguas, en un caso; y la realización de estudios e informes técnicos relacionados con las demandas, usos y gestión del agua, en el otro. En estos dos supuestos, el objeto se correspondería con el de los contratos de consultoría y asistencia técnica, si bien debe resaltarse la escasa entidad económica del importe asignado a ambas actividades (10.000 euros para la primera y 20.000 euros para la segunda, sobre un total de 770.000 euros, es decir, un 3,9% de dicho total).

Una circunstancia análoga se da en el convenio suscrito con la Fundación ISR-CER, sobre las actuaciones a realizar durante 2005 (MMA 7), así como en la adenda del mismo (MMA 8), los cuales canalizan la subvención nominativa prevista en la partida 23.08.456B.780 de los PGE para dicho año a favor de la referida entidad ("convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Fundación Instituto para la sostenibilidad de los recursos Club español de los Residuos"). En efecto, aun cuando estos instrumentos no contemplan expresamente la titularidad de los resultados de las correspondientes actividades, la naturaleza contractual es patente en la actividad relativa a la actualización y puesta al día del borrador del Plan Nacional de Residuos Peligrosos, pudiendo asimismo predicarse tal naturaleza de otras actuaciones, si se atiende a su objeto, al tratarse de sendos estudios sobre la gestión de residuos plásticos usados en agricultura y sobre la gestión ambiental de los residuos industriales no peligrosos en España, así como de la realización de trabajos de apoyo a la Dirección General de la Calidad Evaluación Ambiental en los grupos de trabajo de la revisión de la Ley de Envases y Residuos de Envases (LERE). En todos estos casos, se trata de actividades propias de un contrato de consultoría o asistencia técnica, como expresamente se llega a reflejar, respecto de la última de las actividades reseñadas, en certificación expedida el 21-9-2005, donde se cita literalmente la realización del trabajo de "asistencia técnica a la revisión de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases".

La situación se repite asimismo en el convenio suscrito con la misma Fundación IRS-CER, sobre las actuaciones a realizar durante 2006 (MMA 24) y su adenda correspondiente (MMA 25) financiado con cargo a la partida 23.08.456B.780 de los PGE para 2006 ("convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Fundación Instituto para la sostenibilidad de los recursos Club español de los Residuos"). En esta ocasión, además de reiterarse la actividad relativa al apoyo a los grupos de trabajo de la revisión de la LERE⁶⁹, se contempla en el convenio la realización de un estudio sobre

⁶⁹ Pese a que en el anexo en que se describen las actuaciones a realizar se alude genéricamente a "trabajos de apoyo....en los grupos de trabajo de desarrollo legislativo", sin citarse ningún texto en concreto, del

grandes productores potenciales de residuos peligrosos en España y en la adenda se recoge la elaboración de sendos estudios sobre el sector español de transporte en cisternas y su situación actual desde el punto de vista de los residuos y sobre residuos sanitarios, así como la realización de un análisis integral de la recogida municipal de materiales reciclables.

En todos estos convenios, que canalizan teóricamente subvenciones nominativas, se puede advertir el incumplimiento del requisito contemplado en el art. 2.1.a) LGS para la existencia de una subvención, al haber una contraprestación directa de los beneficiarios de aquéllas. En consecuencia, en el clausulado no debería atribuirse a la Administración la titularidad de los trabajos.

6. En cuanto a la acomodación de los expedientes a los principios del TRLCAP y, más en concreto, a los de concurrencia y publicidad, es menester señalar, en primer término, que el primero de ellos no es de aplicación, por su propia naturaleza, a los convenios que canalizan subvenciones nominativas. Respecto de los demás convenios la inexistencia de normativa específica, que los exima, obliga a considerar si se aplican. Pues bien, las comprobaciones llevadas a cabo permiten llegar a la conclusión de que en ninguno de ellos se ha promovido algún tipo de concurrencia, actuándose en la selección del otro sujeto interviniente como si el recurso a la vía convencional conllevara su elección directa. En algunos de convenios podrían darse, no obstante, circunstancias que justifiquen la elección directa de la entidad con la que se suscribe; sin embargo, de la existencia de tales circunstancias no se deja constancia formalmente en ningún expediente.

El incumplimiento de los principios referidos cobra especial importancia en los convenios cuyo objeto puede considerarse incluido dentro del ámbito de aplicación del TRLCAP, a los que se ha hecho referencia más atrás.

7. Como se señalado con anterioridad, la Orden comunicada de 8 de febrero de 2002 tan solo regula los convenios suscritos con las CCAA, de modo que las reglas que el mismo recoge en torno a la remisión de cada convenio a la entonces Secretaría de Estado de Organización Territorial, para su inscripción en el Registro General de Convenios, no afectan a los convenios de colaboración suscritos con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado. Con independencia de ello, se han realizado comprobaciones en el registro existente en el MMA, mostrando el examen de los asientos registrales que se han inscrito algunos de estos convenios (MMA 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 12, 13, 16, 17 y 24), mientras que otros no lo han sido, no pudiéndose saber, a ciencia cierta, cuál es el criterio, si existiere, para realizar o no dicha inscripción. A este respecto es ilustrativo el caso de los cuatro convenios suscritos, en 2005 y 2006, con la Fundación ISR-CER. Se trata, en concreto, de un convenio suscrito en fecha 4 de mayo de 2005, de su adenda de 31 de

agosto de 2005, de un nuevo convenio de 13 de junio de 2006 y de su adenda 19 de octubre de 2006. Pues bien, sin razón que parezca justificarlo, están inscritos en el registro el primero, el segundo y el cuarto de los instrumentos citados, figurando éste último, por añadidura, como adenda del primero, lo que es un evidente error, ya que lo es del tercero, que, a su vez, no se encuentra registrado. De otra parte, en uno de los casos (MMA 17), se observa una discrepancia entre la fecha de la firma del convenio que figura en el registro (8-3-2006) y en el instrumento (18-3-2006).

III.5.3. Ejecución del convenio

1. En esta parte de la fiscalización se ha comprobado, en primer lugar, el seguimiento que se hace de la ejecución de los compromisos asumidos, habiéndose constatado que 17 convenios, de los 25 analizados, prevén la creación de un órgano de carácter bilateral para el seguimiento y control de su cumplimiento (MMA 2, 3, 4, 5, 9, 10, 11, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23), mientras que en los demás dicha función es asumida por la AGE, nombrando al efecto un responsable de la misma.

La configuración de estos órganos de control presenta una gran heterogeneidad en los distintos textos convencionales en lo referente a la definición de sus funciones, a la determinación de su composición e, incluso, a la periodicidad con la que deben realizarse sus reuniones, lo que en parte puede estar motivado por las disparidades en su alcance y en las actividades a desarrollar.

A título meramente ilustrativo, y en lo que atañe a la composición de estos órganos, debe indicarse que los convenios establecen de forma expresa el número de representantes de cada uno de los intervinientes, estando integrados por uno o varios representantes de cada firmante (tres y 13 convenios respectivamente), y únicamente en el celebrado con IBERCLEAR, en relación con el RENADE (MMA 11), la composición del órgano de control no se fija expresamente en el convenio, indicándose, de forma genérica, que el mismo estará “integrado por representantes de ambas partes”.

No figuran normas específicas de funcionamiento y únicamente en 11 casos se establece la periodicidad con la que los mismos deben reunirse, existiendo una disparidad entre unos y otros. Así, en unos casos se fija la periodicidad de las reuniones (semanal, trimestral, etc.) y en otros se fija directamente el número de reuniones a celebrar durante la vigencia del convenio.

Por lo que se refiere a sus funciones, éstas se limitan, por lo general, al seguimiento y control de la ejecución del convenio y a la resolución de problemas de interpretación que pudieran surgir en su ejecución, siendo excepcionales los casos en los que se asignan competencias en materia de planificación de actividades y en los aspectos presupuestarios. Por otra parte, nada se dice en los textos convencionales sobre otras

actividades, como son prestar conformidad a los trabajos realizados y la obligación de informar sobre la ejecución del convenio a los firmantes, que podrían dar contenido a la actuación de estos órganos de control.

En cuanto al funcionamiento operativo, deducido de las actas de las reuniones, hay que comenzar por señalar que, respecto de cuatro convenios (MMA 11, 14, 18 y 23), no se ha entregado ningún tipo de documentación relativa a las actuaciones llevadas a cabo por los órganos de control, o se ha entregado al equipo fiscalizador una documentación incompleta. No obstante, en la mayoría de los casos, los órganos de control han realizado las funciones que tenían asignadas, si bien en algún expediente no queda constancia de ello. Así ocurre, por ejemplo, en los convenios celebrados con el Colegio de Geólogos (MMA 3) y con el de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (MMA 4), para la realización de estudios sobre la presa de Itoiz, donde se indica que corresponde a la comisión mixta de seguimiento, entre otras, la aprobación del documento final de conclusiones, sin que de lo expresado en las actas aportadas, de 13 de octubre de 2005 y 31 de enero de 2006 en ambos casos, pueda concluirse que tal aprobación se llevó a efecto.

2. En lo que se refiere a la ejecución del objeto del convenio hay que diferenciar dos aspectos: incidencias ocurridas durante la misma, especialmente en lo que atañe al cumplimiento de los plazos, y acreditación de la existencia física de los documentos, informes o prestaciones convenidas, tanto a cargo del sujeto privado como, en su caso, de la Administración.

En doce de los expedientes analizados (MMA 3, 4, 5, 6, 7, 9, 11, 13, 15, 20, 21 y 24) se ha detectado alguna incidencia significativa en la ejecución, según se detalla seguidamente.

Los convenios con los Colegios de Geólogos (MMA 3) y de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (MMA 4), para la realización de estudios sobre la presa de Itoiz, formalizados ambos el 20 de junio de 2005, establecen un periodo de ejecución de cinco meses en el que, a la vista de lo indicado en las cláusulas primera y tercera, ambas corporaciones debían elaborar dos informes, uno inicial con el resultado de la supervisión realizada y otro de conclusiones, el cual, una vez validado por el MMA, permitiría realizar el tercer y último de los pagos previstos. Hay que entender lógicamente que estas entregas debían realizarse dentro del plazo de ejecución antes citado, circunstancia que no se produjo, como se concluye de la lectura del acta de la reunión de la comisión mixta de seguimiento, celebrada el 31 de enero de 2006, entre cuyos acuerdos figura justamente la elaboración del documento “Introducción y síntesis de conclusiones”. A mayor abundamiento, las certificaciones de conformidad a los trabajos, expedidas por el Secretario General del Territorio y la Biodiversidad, tienen fecha de 2 de febrero de 2006 y de 25 de enero de 2006, respectivamente.

El convenio celebrado con el Colegio de Geógrafos, para la “realización de investigaciones relativas a la relación entre los procesos territoriales y la demanda de recursos hídricos, evolución reciente y tendencias en la cuenca del Segura” (MMA 5), formalizado el 5 de diciembre de 2005 y con un plazo de ejecución de nueve meses, presenta un problema similar a los anteriores. Ante las dificultades para finalizar en plazo los trabajos previstos, se inicia la tramitación de una prórroga del convenio, con reajuste de anualidades, que es informada negativamente por la intervención delegada, por tramitarse la misma una vez finalizada la vigencia de aquél. A pesar de esta circunstancia, continúa su ejecución hasta la finalización de los trabajos y la entrega de los informes en julio de 2007, tal como se desprende del acta de la comisión de seguimiento y de la certificación de la directora del convenio, ambas fechadas el 31 de julio de 2007. También hay que señalar el retraso que se produjo en la ejecución de la primera fase, consistente en la realización de un avance de los trabajos, en el que se debía ofrecer una caracterización de los procesos territoriales de la cuenca del Segura, además de un avance del resto de actividades previstas, y para la que se establecía un plazo de ejecución de tres meses. Pues bien, a la vista del acta de la comisión de seguimiento de 26 de septiembre de 2006, de la que se desprende que los trabajos correspondientes a la primera fase no estaban totalmente concluidos, debe señalarse el incumplimiento del citado plazo de ejecución. No obstante, y a pesar de lo anterior, la comisión de seguimiento acordó certificar el pago de los trabajos, certificación que fue refrendada por la directora del convenio y que sirvió para efectuar el pago de esta primera fase.

Por lo que respecta a los convenios suscritos con el Colegio de Ingenieros de Montes, para el mantenimiento y actualización de una página web durante los años 2005 y 2006 (MMA 6 y 15), debe señalarse que, si bien en ambos casos su formalización tuvo lugar en los meses de junio de ambos ejercicios, los trabajos de mantenimiento y actualización se estuvieron realizando a lo largo de los dos ejercicios completos, por lo que se imputan a los convenios actividades ejecutadas antes de su formalización.

En el caso del convenio suscrito con la FSR-CER para canalizar la subvención nominativa prevista en los PGE para el año 2005 (MMA 7), aunque durante la fiscalización sólo se acreditó la ejecución de parte de las actividades, con posterioridad al trámite de alegaciones ha sido acreditada en su totalidad.

En fecha 10 de mayo de 2005, se suscribe la primera adenda al acuerdo marco formalizado en noviembre de 2004 entre el MMA y la FEMP para la realización de actuaciones conjuntas sobre sostenibilidad urbana (MMA 9), mediante la cual se establecen las condiciones para el libramiento de la subvención nominativa prevista en los PGE, por importe de 1.000.000 de euros. Pues bien, tal y como se pone de manifiesto en el acta de la comisión de seguimiento de 17 de febrero de 2006, el convenio no se ejecutó en su totalidad a la finalización del mismo, ascendiendo las obligaciones reconocidas a 529.324,98 euros, y procediéndose a la “detracción del gasto” por la parte no ejecutada (470.675,02 euros). En el expediente consta una “Memoria económica y de actividades del

año 2005”, no suscrita, en la que se describen las actividades desarrolladas por la Red Española de Ciudades por el Clima, pero sin ninguna valoración individualizada de cada una de las actuaciones subvencionadas, ni ningún otro criterio que permita su cuantificación. Esta circunstancia es consecuencia de lo señalado en apartados anteriores, en relación con la indeterminación de las actividades a realizar, que, en muchos casos, como es éste, se limitan a su mera enumeración, sin concretar el alcance real de las mismas. La ausencia de criterios de valoración objetivos impide, además, la valoración de ejecuciones parciales. A lo anterior, hay que añadir, como se detallará más adelante, la falta de aportación, por parte del beneficiario, de los justificantes de los gastos subvencionables.

Un caso singular, en lo referente a su ejecución, está representado por el convenio celebrado con IBERCLEAR, en relación con el RENADE, suscrito el 14 de noviembre de 2005, por un importe total de 1.985.261,61 euros y cuya vigencia se extiende hasta el 31 de diciembre de 2007 (MMA 11). Las actividades a desarrollar consistían básicamente en la implantación del registro, a ejecutar durante 2005, y en la llevanza del mismo, actividad esta a desarrollar durante toda la vigencia del convenio. Pues bien, tal y como se señala expresamente en la certificación expedida el 5 de diciembre de 2005 por el Jefe de Área de la Oficina Española de Cambio Climático, a la que da su conformidad la directora de la misma, los trabajos de puesta en marcha del Registro finalizaron en junio del citado año, momento a partir del cual éste se encuentra operativo, de lo que se deduce que una parte sustancial de los trabajos estaban ejecutados con anterioridad a la firma del convenio. No obstante, hay que señalar que, con anterioridad al convenio, por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de noviembre de 2004, había encomendado a IBERCLEAR la puesta en marcha y llevanza del citado registro⁷⁰. Igual conclusión se alcanza respecto de las tareas de llevanza del registro, a la vista de lo señalado en la certificación de la Oficina Española de Cambio Climático de 15 de diciembre de 2005, cuya ejecución se inició desde el mismo momento en que el Registro se puso en funcionamiento, en junio de 2005, con anterioridad, en todo caso, a la formalización del convenio.

Además, la ejecución del convenio durante el ejercicio 2007 presenta significativas irregularidades. En efecto, de acuerdo con el anexo del convenio, los ingresos por tarifas, una vez aprobadas, debían deducirse de las “cantidades incurridas en cada uno de los trabajos realizados”. Pues bien, las tarifas se aprobaron por Orden MAM/1445/2006, de 9 de mayo, pese a lo cual se mantiene el convenio y el régimen de pagos hasta la finalización de su vigencia, aunque con un destino ajeno al previsto, pues los créditos comprometidos para el ejercicio 2007 se destinan a cambiar la plataforma informática que sustenta el RENADE, actividad que podría estar justificada para garantizar el correcto funcionamiento del mismo, pero que no estaba contemplada en el convenio.

⁷⁰ La organización y funcionamiento del Registro está regulada por el Real Decreto 1264/2005, de 21 de octubre.

En los convenios suscritos con las centrales sindicales UGT de Aragón y CCOO de Aragón por los que se otorgan subvenciones nominativas para la actuación en el pueblo abandonado Ligüerre de Cinca y en la pedanía de Morillo de Tou, respectivamente (MMA 20 y 21), no se llegan a ejecutar la totalidad de las obras previstas en los mismos, por lo que en el año 2007 se procede a la liquidación de ambos convenios y la anulación del gasto por la parte no ejecutada. En el caso del convenio suscrito con UGT de Aragón, los gastos justificados fueron inferiores al anticipo efectuado por el Ministerio, por lo que se procedió a la devolución de la subvención no justificada.

Por último, hay que significar que en todos los expedientes figuran las correspondientes certificaciones de conformidad, emitidas por las unidades competentes del Ministerio.

En lo que respecta a la comprobación de la inversión por el representante de la IGAE, o no consta en los expedientes que el Ministerio solicite la designación de representante, o en aquellos casos en los que se hace no ha sido designado por la Intervención, bien por tratarse de una prestación que no es susceptible de comprobación material, bien porque acuerda la no designación al amparo del art. 28. 7 del Real Decreto 2188/1995.

En relación con los compromisos que asume la Administración, no existe en ningún caso constancia expresa de su cumplimiento, excepto en lo que atañe a la aportación financiera, a la que se hace referencia después. En el clausulado de los convenios no se hace mención alguna sobre la obligación o forma de acreditar estos compromisos; no obstante, hay que entender que, en aquellos casos en los que se prevé la constitución de un órgano de seguimiento, corresponde a éste la vigilancia del efectivo cumplimiento de los compromisos asumidos por todos los firmantes del convenio, y las actas de sus reuniones deberían ser los documentos en los que se dejara constancia de ello. En este sentido, y con las limitaciones derivadas de la ausencia de estos documentos en algunos casos, como se ha puesto de manifiesto más atrás, en aquellos otros expedientes en los que se han aportado las actas o informes elaborados por los citados comités, no consta ninguna referencia al respecto.

3. En relación con la justificación en los convenios generadores de gasto imputable a créditos de los capítulos 2 y 6, aquélla ha consistido en la presentación, por la parte privada, de la factura por el importe de la aportación financiera a cargo de la Administración y sólo en algunos casos acompañada de los justificantes de gastos en los que se ha incurrido. Como se ha señalado en el apartado correspondiente al análisis de los procedimientos para la determinación de las aportaciones realizadas por la Administración, en algunos convenios éstas han sido fijadas a tanto alzado, por lo que la expresada factura sólo es significativa de que el importe a satisfacer se corresponde con la aportación comprometida, y de la ejecución de la actividad convenida, pero no del costo soportado por ninguno de las partes intervinientes.

Ciertamente, en la normativa reguladora de los convenios no se contiene ninguna previsión específica sobre la forma de determinar el importe de la aportación pública ni de la privada o sobre la proporcionalidad entre ambas, y en la normativa contractual, que podría servir de referencia, se contempla el sistema de precio a tanto alzado. En consecuencia, la justificación mediante una factura por el importe de la aportación no es objetable si la aportación se fija con arreglo a criterios de mercado o en función del costo. De no ser así lo que exigen los principios de buena gestión financiera sería justificar los gastos reales en que se incurriese y que la Administración los financiase dentro de la proporcionalidad convenida.

Como ejemplo de lo señalado puede mencionarse el convenio suscrito con la Fundación de Ferrocarriles Españoles, para la celebración de las III Jornadas Técnicas sobre Gestión, Mantenimiento y Promoción de Vías Verdes (MMA 1), el cual establece, en el apartado b) de su cláusula sexta, que el 50% de la aportación del MMA, correspondiente al segundo pago, se satisfará “a la entrega de la liquidación de los gastos realizados”, limitándose la justificación presentada a una factura de la fundación. En similar situación se encuentra el convenio con la Fundación General de la Universidad de Alcalá de Henares (MMA 2), cuya cláusula cuarta, en su apartado 4, establecía que la primera anualidad del convenio se haría efectiva a la firma del mismo y las siguientes una vez agotada y justificada la primera, circunstancia que no se ha acreditado documentalmente. Respecto de este mismo convenio, también debe señalarse que en la cuenta justificativa correspondiente a la primera anualidad, al contrario de lo que ocurre en las siguientes, no consta factura emitida por la fundación. En todo caso, dichas facturas tienen carácter global y se corresponden exactamente con el importe comprometido. Por los servicios del MMA se expide en todos los casos una certificación de conformidad.

Tampoco se ha presentado la cuenta justificativa correspondiente al segundo pago por el 65% de la aportación correspondiente al convenio celebrado con el Colegio de Geógrafos, para la “realización de investigaciones relativas a la relación entre los procesos territoriales y la demanda de recursos hídricos. Evolución reciente y tendencias en la cuenca del Segura” (MMA 5). No obstante, se ha podido comprobar su existencia a través de los justificantes digitalizados remitidos con los documentos contables por la IGAE.

En los expedientes para canalización de subvenciones los gastos se acreditan, por lo general, con justificantes directos, posteriores al pago. Como incidencias cabe señalar que en el caso de los convenios celebrados con la FEMP para la realización de actuaciones conjuntas en materia de sostenibilidad urbana (MMA 9 y 16), las subvenciones se justifican exclusivamente mediante las certificaciones de las actuaciones realizadas, expedidas por el Secretario General de la FEMP y el Director-Coordenador, sin aportación de los justificantes directos del gasto, en los términos establecidos en el art. 30.3 LGS, si bien hay que aclarar que esta forma de justificación era la prevista en el convenio. Con respecto a lo manifestado en alegaciones sobre este extremo hay que precisar que lo afirmado por el Tribunal de Cuentas va referido únicamente a la justificación del gasto y no

a la realización de la actividad subvencionada. Por otra parte, en los convenios suscritos con la Fundación ISR-CER, para canalizar la subvención nominativa prevista en PGE para el año 2005 (MMA 7 y 8) los gastos relativos a las colaboraciones externas, por importe de 54.600 euros, se justifican con facturas expedidas, todas ellas, por una misma empresa y en las que no se define el concepto de la colaboración, por lo que es imposible concluir si los citados gastos responden a la naturaleza de la actividad subvencionada. Igualmente, en estos mismos expedientes se han incluido entre los gastos de viaje y de reuniones de trabajo, una serie de facturas de gastos de manutención, por importe de 2.711,08 euros, que no pueden aceptarse como gastos específicos y necesarios para la ejecución del convenio.

4. En relación con el pago de las aportaciones previstas por parte del MMA, si se prescinde de aquellos que tienen por finalidad canalizar subvenciones, en los que el pago anticipado puede ser admisible a tenor de la legislación aplicable (art. 34 LGS), o los que tienen por objeto la financiación conjunta de una actividad, en los que puede estar justificado por la naturaleza de lo convenido, el pago debía de ser posterior al gasto. En estos otros convenios (MMA 1, 2, 3, 4, y 14), la realización de pagos a cuenta o anticipados supone eludir la regla del “servicio hecho”, a la que se hace referencia en los artículos 21.2 y 73.4 LGP y en la regla 23 IOC, máxime si se considera que el objeto del convenio es normalmente la realización de una prestación a favor de la Administración, similar a la de un contrato bilateral. Sin perjuicio de lo indicado, los pagos realizados se han ajustado al régimen establecido, excepción hecha de algunos convenios, mediante los que se materializan subvenciones nominativas y en los que se establecían pagos mensuales o trimestrales, que no se ha realizado con la periodicidad establecida (MMA 18, y 20).

III.6. ASPECTOS COMUNES RELACIONADOS CON LA GESTIÓN DE LOS CONVENIOS CELEBRADOS POR EL MMA

Como se ha indicado en el análisis del marco jurídico, no existe una normativa interna que regule la tramitación de todos los convenios, ya que la Orden comunicada de 8 de febrero de 2002 se ciñe a los celebrados con las CCAA. Esta circunstancia, unida a la inexistencia de una unidad dentro del MMA que coordine o se responsabilice de la tramitación de estos expedientes, se traduce en la existencia de diferencias sustanciales entre los convenios promovidos y gestionados por el Ministerio, tanto en aspectos formales como de fondo. En relación con esta cuestión, destaca la falta de modelos tipo de convenio, e, incluso de algunas cláusulas tipo para aquellos aspectos susceptibles de un tratamiento uniforme (organización y funcionamiento de los comités de seguimiento, financiación y formas de pago, formas de justificación de gastos, modelos de presupuestos, etc.), lo que garantizaría la homogeneidad de su contenido y que los aspectos esenciales del mismo estuvieran recogidos correctamente, como los relativos a los criterios para la determinación de la aportación de la AGE y la definición del objeto y las

actividades a ejecutar. Especial importancia cobra el empleo de modelos y criterios uniformes en aquellos casos en los que las unidades operativas responsables de la tramitación tienen asignadas competencias de carácter eminentemente técnico y necesitan de un apoyo en el plano de la gestión administrativa y financiera, que se muestra especialmente compleja en la actividad convencional.

En otro orden de cosas, se ha realizado un análisis de los plazos de tramitación de los expedientes seleccionados en la muestra, consistente en determinar el tiempo transcurrido desde la resolución de inicio del expediente o, en su defecto, la del informe de los servicios jurídicos, hasta la fecha de formalización del convenio. Los resultados obtenidos, afectados sin duda por lo señalado anteriormente, resultan muy significativos y explican, siquiera parcialmente, algunas de las dificultades que se han detectado en la ejecución de los convenios y que se han traducido en la imposibilidad de ejecutar aquéllos dentro del plazo inicialmente previsto, además del importante coste que supone la repetición de un número elevado de trámites: informes de los servicios jurídicos, expedientes de gasto, etc.

El plazo medio de tramitación de los 95 convenios analizados ha sido de 160 días, con una desviación típica de 123 días, lo que refleja un elevado nivel de dispersión, corroborado por el hecho de que veintidós expedientes (23% del total) se tramitaron en un plazo menor a 60 días, mientras que un total de 31 (33%) necesitaron un periodo superior a 180 días hasta su firma y, de éstos, en siete casos el plazo superó el año. Se ha comprobado la existencia de importantes diferencias según se trate de convenios a ejecutar en una o en varias anualidades, y en función de la distinta naturaleza jurídica del tercero con el que se formaliza el negocio jurídico.

En el caso de los 42 convenios de la muestra, cuyo plazo de ejecución finalizaba en el mismo ejercicio presupuestario en el que se produjo su formalización, el plazo medio de tramitación ha sido de 99 días, con un grado de dispersión elevadísimo -la desviación típica es de 111 días-. Contrasta la rapidez con la que se han tramitado algunos expedientes (el MMA-8 en dos días y el MMA-24 en ocho, ambos suscritos con la Fundación ISR-CER), con la tardanza de otros (para el MMA-51, suscrito con la Comunidad Autónoma de Aragón, se necesitaron 489 días, y en el MMA-41, celebrado con la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura, se emplearon 559 días).

Por otra parte, para la tramitación de los 53 convenios plurianuales se ha necesitado una media de 207 días, destacando los 27 convenios (51%) en los que se emplearon más de 180 días, entre los cuales cinco superan el plazo de un año. Si consideramos que la diferencia con los anteriores es que éstos requieren la autorización previa del Consejo de Ministros, podría concluirse que este trámite resulta determinante en el importante retraso sufrido por estos expedientes. A este respecto, no es ocioso recordar que el precepto de la LGP en el que se preveía la necesidad de tal autorización fue modificado por la disposición

final novena, número cinco, de la LPGE para 2007 (Ley 42/2006, de 28 de diciembre), a cuyo tenor la referida autorización del Consejo de Ministros queda circunscrita a aquellos convenios de colaboración en los que el importe del gasto sea superior a doce millones de euros. Asimismo, se requerirá autorización de dicho Consejo para modificar los convenios que hayan sido autorizados por el mismo, si las modificaciones suponen la alteración del importe global del gasto o de su destino concreto.

Tampoco resulta irrelevante, a los efectos de la tramitación del expediente, la naturaleza del suscriptor de cada convenio y así, mientras que los convenios formalizados con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado –25 convenios analizados- han requerido únicamente 69 días para su tramitación, los 32 convenios celebrados con las CCAA necesitaron nada menos que 252 días, plazo éste último derivado del hecho de que la mayoría de ellos son plurianuales, por lo que, además del informe del Ministerio de Administraciones Públicas y de la autorización de la Comisión Delegada de Política Autonómica, requerían asimismo la autorización del Consejo de Ministros. Menos justificados parecen los 169 días que, por término medio, se han empleado para la tramitación de los expedientes relativos a convenios suscritos con universidades, máxime teniendo en cuenta que en muchos de estos casos ya existía un acuerdo marco entre la AGE y las distintas universidades, en los que se establecía el marco general en el que debía desarrollarse la colaboración entre ambas partes. Por último, los plazos empleados para la tramitación de los convenios suscritos con las corporaciones locales y con otras entidades vinculadas o dependientes de la AGE (117 y 133 días respectivamente), son más razonables, sin perjuicio de que puedan y deban ser reducidos.

Un análisis detallado de los datos pone de manifiesto la existencia de importantes e injustificadas diferencias en el tiempo empleado en la tramitación de los distintos expedientes. En los suscritos con las CCAA, contrastan los escasos 15 días en los que se completó la tramitación de un convenio celebrado con la Junta de Andalucía (MMA 93), con los seis expedientes en los que se superó el año en su tramitación (MMA 27, 29, 31, 32, 41, y 51), además de otros doce en los que el plazo de tramitación osciló entre seis meses y un año. También entre los suscritos con las universidades se dan diferencias significativas y, si en tres expedientes se emplearon menos de 60 días (MMA 76, 82 y 83), en otros siete se superaron los seis meses y, en uno de estos, formalizado con la Universidad de Alcalá de Henares, incluso el año (MMA 72). Mayor homogeneidad presentan los convenios suscritos con corporaciones locales y con otras entidades vinculadas o dependientes de la AGE, en los que la práctica totalidad se tramitó en plazos comprendidos entre los dos y los seis meses.

Otro aspecto de la gestión de convenios que merece un comentario es el relativo a la técnica registral, respecto de la cual hay que comenzar por señalar que no existe ninguna norma que establezca la obligación de disponer, en los distintos departamentos ministeriales, de un registro específico de convenios. En el caso del MMA, la única referencia normativa sobre esta materia se encuentra en la Orden comunicada de 8 de

febrero de 2002, tan solo aplicable a los convenios celebrados con las CCAA, donde se señala que éstos se remitirán a la entonces Secretaría de Estado de Organización Territorial del Estado para su inscripción en el Registro General de Convenios, conforme a lo previsto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de marzo de 1990.

No obstante, se ha comprobado la existencia de un registro en el MMA, si bien no se ha aportado ninguna norma o instrucción que establezca cual es el objetivo real del mismo, ni que regule su funcionamiento, estructura y contenido. Del análisis de estos aspectos se concluye que el citado registro no puede ser considerado como un instrumento que facilite la gestión de los convenios (preparación, formalización, ejecución, seguimiento y control), configurándose, por el contrario, como un mero registro de los datos fundamentales de aquellos convenios que son remitidos a la Secretaría General Técnica, unidad que se encarga de su gestión. El registro no es más que una pequeña base de datos, en la que se anotan los aspectos fundamentales de cada convenio, a la que no tienen acceso el resto de unidades, y donde no consta ningún tipo de información en relación a cuestiones tales como la ejecución y la tramitación del expediente de gastos, lo que constituyen evidencias determinantes de su escasa utilidad.

Por último, respecto de los convenios suscritos con las CCAA, tampoco se ha acreditado el cumplimiento de lo establecido en el punto trigésimo cuarto de la Orden de 8 de febrero de 2002, en relación con la remisión, por las unidades promotoras, a la Secretaría General Técnica, dentro del primer trimestre de cada año, de un informe sobre el cumplimiento de los convenios vigentes, las denuncias que se hubieran producido, las prórrogas y cuantas incidencias hubieran acaecido durante su ejecución. Del mismo modo, tampoco se ha acreditado la remisión de los citados informes al órgano correspondiente del Ministerio de Administraciones Públicas.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

IV.1. CONCLUSIONES

Primera.- En relación con el marco jurídico de los convenios de colaboración

1. El presente informe de fiscalización ha venido a corroborar que la insuficiencia del marco jurídico de esta figura, así como las dudas y lagunas que provoca tal insuficiencia, afecta tanto a los convenios que se suscriben con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, como ya se puso de manifiesto en el informe de los convenios de colaboración generadores de gastos suscritos en los años 2004 y 2005 por los Ministerios de Fomento y de Sanidad y Consumo con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el día 24 de abril de 2008, como a los que se celebran entre entidades públicas (apartado II).

2. La insuficiencia de este marco es especialmente significativa en el supuesto de los convenios denominados “intraadministrativos”, por celebrarse entre órganos y entidades de la misma Administración, en este caso de la AGE, por cuanto carecen prácticamente de regulación específica, así como por la dificultad de articular mediante una técnica convencional las relaciones entre órganos integrados en la misma estructura administrativa (apartado II).

3. La regulación de los convenios de colaboración entre la AGE y las CCAA, aun cuando es limitada, lo es en menor grado, si se tiene especialmente en cuenta que la LRJ-PAC da algunas reglas en su título I, al tratar acerca de las relaciones entre las Administraciones Públicas, donde se contempla, entre otros aspectos, el contenido mínimo de los instrumentos de formalización. Sin embargo, no se ha cumplido la previsión recogida en la disposición adicional 13ª de esta Ley en orden a la aprobación, por vía reglamentaria, del correspondiente procedimiento, que regulará el régimen de suscripción y, en su caso, de autorización, así como los aspectos formales. Esta falta de desarrollo se viene supliendo a través de la aplicación de las reglas recogidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990, modificado por el de 3 de julio de 1998, cuya naturaleza reglamentaria ha sido sostenida por la Dirección del Servicio Jurídico del Estado en escrito de 1 de julio de 1999, al responder a una consulta efectuada por la IGAE, pero que no satisface plenamente la necesidad de desarrollo reglamentario (apartados II.1.2 y II.1.6).

4. En el caso de las universidades públicas, al no reflejarse en el plano legal la especificidad de estos convenios de colaboración, se producen incertidumbres sobre el régimen jurídico al que deben quedar sometidos, las cuales se considera que deben ser resueltas en el sentido de estimar aplicables las reglas que sobre los convenios entre la AGE y las CCAA se recogen en el artículo 6 y siguientes de la LRJ-PAC y normas concordantes, por cuanto están vinculadas a éstas y así se desprende de lo dispuesto en el apartado primero de dicho artículo. Sin embargo, las comprobaciones realizadas en el curso de los trabajos de fiscalización han puesto de manifiesto que en la práctica no se actúa en el sentido indicado, de modo que no se aplican a estos convenios los preceptos mencionados (apartado III.4).

5. Como ya se expresó en el informe de fiscalización de los convenios de colaboración generadores de gastos suscritos en los años 2004 y 2005 por los Ministerios de Fomento y de Sanidad y Consumo con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, es manifiesta la insuficiencia del marco jurídico de los convenios de colaboración entre la AGE y estas personas físicas y jurídicas. Como se señalaba en dicho informe, esta insuficiencia provoca dudas y lagunas constantes, que afectan a aspectos esenciales y que dificultan el desarrollo del control de legalidad. Una cuestión adicional que se ha planteado en el desarrollo de la fiscalización es la de si los convenios celebrados con entidades públicas sujetas al derecho privado debían encuadrarse entre los interadministrativos o entre los convenios con entidades privadas. El TRLCAP (y lo mismo la LCSP), incluye en el primer grupo los convenios que se celebren con las que denomina “entidades públicas” y

en el segundo los que se celebren con “personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado”, con lo que no queda claro en qué grupo han de comprenderse los celebrados con estas “entidades públicas” que se rigen por el derecho privado. Ante este dilema ha entendido el Tribunal de Cuentas que lo procedente es considerar incluidos en el primer grupo los convenios suscritos con aquellos organismos públicos que, de conformidad con la legislación administrativa general, tienen la condición de Administración Pública (art. 2.2 LRJ-PAC y art. 43 LOFAGE), mientras que en el segundo se han de entender comprendidos los celebrados con las sociedades mercantiles de participación mayoritaria o exclusivamente pública y las fundaciones públicas, cuya pertenencia al sector público, no les confiere la condición de entidades públicas, así como los celebrados con cualesquiera entidades privadas aunque persigan fines de interés general, por cuanto tampoco esta circunstancia las convierte en entidades públicas (apartado II).

Segunda.- En relación con los convenios de colaboración celebrados con entidades dependientes o vinculadas a la AGE

1. El número total de convenios celebrados por el MMA con entidades públicas dependientes o vinculadas a la AGE durante el período al que se ha extendido esta fiscalización (años 2005 y 2006) ha sido de 21 de los que han sido objeto de fiscalización cinco, ascendiendo la cantidad que la AGE se compromete a aportar en estos últimos a 7.260.171 euros. De ellos tres (MMA 88, 91 y 95) fueron celebrados con organismos autónomos dependientes de otros ministerios, cuya calificación como convenios de colaboración de los comprendidos en el art. 3.1.c) TRLCAP se estima correcta si se atiende tanto a su objeto y cuantía como al tenor del precepto citado, dado que, dentro del mismo, se comprenden no sólo los convenios que se celebren entre organismos de Administraciones distintas sino también por “cualquiera de ellos entre sí”. Por el contrario, la vía del convenio para el celebrado con CEDEX (MMA 90) no resulta adecuada ya que el importe ascendía a 6.000.000 euros, cantidad muy superior al límite contemplado en el art. 203.2.b) TRLCAP a partir del cual la relación debería haberse canalizado por la vía contractual o, quizás más bien, por la de la encomienda de gestión.

2. La cuantificación de la aportación que se compromete a realizar el MMA presenta algunos problemas, como son la falta de información sobre los criterios con arreglo a los cuales se fija aquélla o la ausencia de desglose de determinados conceptos. En algún caso (MMA 89), se observa la existencia de una considerable desproporción entre la cuantía de la aportación que realiza el MMA y lo que recibe, lo que situaría al expediente en el terreno de las subvenciones o ayudas públicas, con la consecuencia de que sería otra la legislación aplicable (apartado III.1.1.B).

3. En cuanto a los elementos formales, en estos convenios intraadministrativos se sigue la práctica de incluir una cláusula relativa al sometimiento de las controversias entre los firmantes, en defecto de acuerdo de la comisión de seguimiento, a la jurisdicción contencioso-administrativa, cuando la inclusión de tal cláusula es improcedente como regla

general, conforme a lo dispuesto en el art. 20.c de la LRJCA. En un convenio (MMA 95) se ha incluido una cláusula exorbitante en favor de la entidad instrumental frente a la Administración matriz, lo que no resulta procedente (apartado III.1.1.C).

4. Sólo en un caso (MMA 90) se han encontrado incidencias significativas en la ejecución, derivadas de la falta de aprobación de los planes anuales de actuación previstos en el convenio, cuya omisión ha impedido la comprobación de la ejecución de los trabajos, e incluso su concreta determinación, lo que reviste especial importancia si se considera que la mayoría de las actuaciones a ejecutar han consistido en trabajos de asistencia que no se materializan en un resultado concreto, diluyéndose el mismo dentro de la actividad general del MMA. La discrepancia existente entre las actuaciones certificadas por la comisión bilateral y los informes sobre la ejecución aportados por el propio Ministerio viene a confirmar las consecuencias de tal omisión (apartado III.1.3.3).

5. Es usual que se acredite la ejecución a través de certificaciones de conformidad firmadas por los directores-coordinadores de los convenios, sin que, salvo en una excepción (MMA 89), hayan existido actos formales de recepción. Es llamativa, en uno de los convenios fiscalizados (MMA 90), la simetría que presentan los importes de las certificaciones expedidas cada año referentes a las distintas actuaciones desarrolladas en los mismos, pese a no ser éstas idénticas, lo que podría dar a entender que habría existido un acuerdo no escrito sobre los pagos a realizar, con independencia de la ejecución real de los trabajos. De otra parte, en la mayoría de los casos, el régimen de pagos no se acomoda al ritmo de ejecución de los trabajos, estableciéndose pagos anticipados (apartados III.1.3.3 y 4).

Tercera.- En relación con los convenios de colaboración celebrados entre el MMA y las CCAA.

1. La actividad convencional como forma de relación entre la AGE y las CCAA ha adquirido una gran importancia, como muestran los registros administrativos consultados, y presenta manifestaciones muy diversas. En el ámbito de esta fiscalización se han considerado no solo los suscritos con las Administraciones centralizadas de las CCAA sino con los celebrados con organismos integrantes de su Administración institucional o conjuntamente con una CCAA y una entidad local (apartado III.2).

2. Aunque no pueda decirse que la actuación de la AGE en los convenios fiscalizados haya estado carente de cobertura legal, el título invocado no es siempre el adecuado, lo que se explica por la dificultad que ofrece en muchas ocasiones la delimitación de las competencias materiales. En la práctica, en los convenios examinados se ha desembocado en soluciones diversas para un mismo tipo de convenio, incluso los que se apoyan en unos mismos títulos competenciales (apartados III.2 y III.2.1.A.3).

3. Tanto del tenor de las cláusulas de los convenios, como de los correspondientes informes justificativos, se desprende que el objeto, por lo general, no es coincidente con el de los contratos administrativos, de modo que, desde esta perspectiva, el encauzamiento de los negocios jurídicos por la vía convencional es correcto. En aquellos casos en que existía coincidencia de objeto, la cuantía del negocio permitía, en la época en que se formalizó, su canalización por dicha vía. Existen, en cambio, convenios que, a la vista de su objeto y del crédito presupuestario al que se imputan los gastos, se encuadran en la actuación subvencional, aunque algunos de estos convenios son negocios complejos, ya que no se limitan a servir de cauce para canalizar una subvención, sino que amplían su objeto a otras finalidades (apartados III.2 y III.2.1.B.2).

4. En cuanto a la definición de las actuaciones a desarrollar para cumplir el objeto del convenio, las situaciones son muy variadas. En unos casos, las descripciones de estas actividades son excesivamente genéricas, concretándose ulteriormente a través de la redacción y de la aprobación de proyectos, si bien en otros casos se parte de previsiones ajustadas. De otra parte, la situación difiere apreciablemente según se trate de gastos de inversiones a realizar por la Administración que las financia, los cuales se concretan por ésta en los posteriores expedientes de contratación necesarios para su ejecución, o de subvenciones por gastos a realizar por la Comunidad Autónoma beneficiaria, cuya concreción en proyectos queda en manos de ésta. Cuando la concreción tiene lugar con posterioridad a la suscripción del convenio, sería necesaria la participación de los firmantes, directamente o por medio del órgano mixto de seguimiento, lo que no siempre ocurre (apartado III.2.1.B.3).

5. Los instrumentos de formalización de los convenios se ajustan, por lo general, a las exigencias formales recogidas en el art. 6.2, en relación con el art. 88, ambos de la LRJ-PAC, si bien ello no es óbice a que se haya puesto de manifiesto la existencia de deficiencias, tales como la falta de especificación o la indeterminación del plazo de vigencia; la suscripción de prórrogas con posterioridad a la finalización de dicho plazo; la discordancia entre el carácter plurianual de algún convenio y el objeto, al consistir éste en la canalización de una subvención nominativa, sometida al principio de anualidad presupuestaria; la falta de previsiones sobre la extinción del convenio por causas distintas al transcurso del plazo de vigencia; la omisión de la mención de las consecuencias de la extinción del convenio por causas distintas a su ejecución; la omisión de la representación de la correspondiente Delegación del Gobierno en los órganos mixtos de seguimiento; la existencia de discordancias entre el documento de formalización del convenio y el texto publicado en el BOE; la carencia de fecha; la inclusión de referencias a normas inexistentes o relativas a materias ajenas al objeto; y alguna contradicción entre cláusulas del mismo convenio (apartado III.2.1.C).

6. Pese a la incidencia que sobre la aplicación de los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación tiene la territorialidad de las competencias autonómicas, ello no significa que los convenios entre la AGE y las CCAA queden sustraídos a sus

exigencias, cuya operatividad en los convenios fiscalizados debe valorarse teniendo en cuenta que la distribución de los recursos presupuestarios del Estado entre las CCAA con competencias de ejecución en una determinada materia ha de hacerse conforme a criterios objetivos, así como la necesidad de que, en el supuesto de planes conjuntos, las conferencias sectoriales correspondientes participen en la determinación de los compromisos de aportación de los recursos financieros (apartado III.2.2).

Las situaciones que se dan en los convenios fiscalizados son, sin embargo, muy diversas. Los que tienen por objeto canalizar subvenciones nominativas no presentan problemas de legalidad ordinaria, al venir determinadas en la LPGE el objeto, la dotación presupuestaria y el beneficiario. Respecto de los demás convenios financiados con cargo a créditos de transferencias, en algunos de ellos las CCAA han participado, bien a través de la conferencia sectorial correspondiente, bien al margen de ellas, en la decisión sobre la distribución de las aportaciones, debiéndose estimar, en consecuencia, que se han respetado los principios de igualdad y no discriminación. Existen, no obstante, tres casos (MMA 39, 40 y 41) en los que las aportaciones deberían haber sido encauzadas a través de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, con participación de todas las CCAA competentes en la materia, y no se ha hecho (apartado III.2.2).

Por su parte, algunos de los convenios financiados con cargo a créditos de inversiones o de gastos corrientes responden a planteamientos bilaterales, si bien no puede considerarse que vulneren los principios de igualdad y no discriminación, al ofrecer el convenio tan solo interés para una determinada Comunidad Autónoma, tener por finalidad coordinar el ejercicio de competencias concurrentes, o limitarse a financiar actuaciones de la competencia exclusiva de la AGE, pese a que ésta se coordine con una Comunidad Autónoma. En otros casos, se dan situaciones de bilateralidad generalizada o se han realizado gestiones dirigidas a conseguirla, por lo que también puede estimarse que se han respetado los citados principios.

7. Con frecuencia, la imputación presupuestaria no se realiza, a juicio de este Tribunal, correctamente. Así, algunos convenios cuyos gastos han sido imputados al capítulo 6, deberían haber sido financiados con cargo a créditos de transferencias. Entre ellos, hay tres (MMA 39, 40 y 41) que, al tener por objeto la realización de inversiones para su entrega a un tercero sin contraprestación, deberían haber sido imputados a estos créditos. En sentido inverso, los gastos generados por otro convenio fueron imputados a créditos de transferencias, cuando lo correcto hubiera sido su imputación a créditos de inversiones, ya que la titularidad de las competencias y de los resultados correspondía a la AGE (MMA 93). De los demás convenios, presentan problemas algunos cuyos gastos fueron imputados a créditos nominativos, pese a lo cual el plazo de vigencia y los compromisos financieros se extendían más allá del ejercicio presupuestario, lo que debe ser considerado como una anomalía, sin que obste a tal consideración el que dichos compromisos queden condicionados al otorgamiento de la correspondiente dotación nominativa, ya que tal condicionamiento es más formal que real, a la vista del contenido de

los convenios y del problema que se derivaría de dejar inconclusas las actuaciones iniciadas, amén de que el ordenamiento presupuestario no contempla la posibilidad de que sean contraídos compromisos de gasto condicionados al otorgamiento de crédito en el futuro. En otro orden de cosas, en el plano de la ejecución presupuestaria, se observa que, en ocasiones, las exigencias de la temporalidad del presupuesto, unidas al incumplimiento de los plazos de ejecución, desembocan en ajustes contables a través de un proceso informático masivo (BIBO) para imputar los gastos al nuevo presupuesto, sin la paralela modificación del plazo convenido para armonizarlo con la ejecución real y la gestión presupuestaria (apartado III.2.3).

8. En cuanto a la tramitación de los expedientes, se ha comprobado que, como regla general, se cumplen los trámites preceptivos, si bien se han detectado frecuentes deficiencias tales como: la omisión del acuerdo de iniciación del expediente; la utilización para ello de modelos propios de la contratación administrativa, que no se acomodan a las características de los convenios de colaboración; la inexistencia del preceptivo informe justificativo o la omisión de la fecha del mismo; la emisión del informe del servicio jurídico con anterioridad a la del informe justificativo; la omisión, en uno de los expedientes (MMA 26), de la autorización de la Comisión Delegada de Política Autonómica; el importante desfase temporal, en otros supuestos, entre la autorización del Consejo de Ministros y la firma del convenio; la emisión de tres certificaciones de existencia de crédito en las que se aseveraba que no se rebasaban los límites establecidos en el art. 47 de la Ley 4/2003, cuando sí se sobrepasaban (MMA 46, 49, 93); la fiscalización con anterioridad a la fecha de la propuesta de gasto, así como su realización innecesaria en los expedientes de convenios que canalizaban subvenciones nominativas; y la alteración de la distribución de anualidades fijada en el acto de autorización del Consejo de Ministros sin someterla de nuevo a dicha autorización (apartado III.2.4).

9. Todos los convenios, salvo una excepción (MMA 26), han sido publicados en el BOE, pero se observa que, en ocasiones, ha existido un importante desfase temporal entre la firma del instrumento de formalización y su publicación, llegándose al caso extremo de que ésta se produzca después de que el convenio se haya extinguido por el transcurso de su plazo de vigencia. Este desfase es contradictorio con los fines que se persiguen con la publicación (apartado III.2.4.10).

10. De la información obtenida se desprende el incumplimiento del deber de comunicar al Senado los convenios que se suscriben (apartado III.2.4.11).

11. Con dos excepciones (MMA 26 y 65), los convenios fiscalizados han sido inscritos en el registro existente a la sazón en el Ministerio de Administraciones Públicas (hoy, en el Ministerio de Política Territorial) (apartado III.2.4.12).

12. Con sólo tres excepciones (MMA 26, 51 y 52), en los convenios fiscalizados se contempla la creación de órganos mixtos de seguimiento y control. Las funciones de estos órganos están escasamente definidas en la Ley y su constitución no es obligatoria. Su

escueta configuración legal, sin embargo, no se complementa en el clausulado y sus funciones son enunciadas en términos excesivamente genéricos. Sólo en tres casos (MMA 48, 49 y 93) se les impone la obligación de informar a los firmantes de las incidencias que se puedan presentar durante la ejecución y únicamente en uno (MMA 65) se le encomienda la valoración de los trabajos realizados. Faltan asimismo referencias específicas a la coordinación de estos órganos con las unidades del MMA involucradas en la gestión de los convenios. La periodicidad de las reuniones está establecida en unos convenios, mientras que en otros no se hace mención a este extremo. Son, de otra parte, escasas las referencias a su forma de actuación, al modo en que deben adoptar sus acuerdos y a la fuerza vinculante de éstos. Son numerosos los convenios en que no se contempla la preceptiva participación en los mismos de un representante de la Delegación del Gobierno correspondiente. Por último, el contenido de las actas de las reuniones carece de detalle, lo que impide frecuentemente deducir el estado real de la ejecución de los trabajos, no existiendo, además, por lo general, pronunciamientos sobre las actuaciones realizadas, ni una valoración final de las mismas (apartado III.2.5.1).

13. De la tramitación y ejecución de los convenios suscritos con algunas CCAA sobre actuaciones en materia de restauración hidrológico-forestal, llevadas a cabo por el MMA mediante encargos a TRAGSA, o a alguna de sus filiales, deben destacarse, como incidencias más significativas, los importantes y generalizados retrasos en la redacción y aprobación de los proyectos a ejecutar, debido, en la mayoría de los casos, a la necesidad de someterlos al procedimiento de evaluación de impacto ambiental; la frecuente tramitación de los encargos de los proyectos en unas fechas que impedían la ejecución en plazo de los trabajos previstos, por falta de tiempo material, circunstancia que ha tenido una importante incidencia en la gestión presupuestaria, dando lugar a la tramitación de expedientes de reajustes de anualidades o a la imputación al presupuesto corriente de los saldos de compromisos no ejecutados en el ejercicio anterior, sin una paralela modificación del plazo convenido; la falta de tramitación, en algunos casos, de la totalidad de las certificaciones de obra, resultando la obra no certificada muy significativa en términos porcentuales, máxime si se considera que la misma correspondía a periodos muy cortos de ejecución, normalmente al último mes de vigencia del convenio. Por último, respecto de las certificaciones emitidas a efectos de acreditar la ejecución, hay que poner de manifiesto el retraso injustificado con el que en muchos casos se tramitan, así como la llamativa y reiterada coincidencia entre las unidades de obra del proyecto y las de las relaciones valoradas (apartado III.2.5.2).

14. Entre las incidencias detectadas en la ejecución de los convenios financiados con cargo a créditos de inversiones reales, distintos de los mencionados en la conclusión precedente, destacan los retrasos en la iniciación por deficiencias en la planificación de las actuaciones o por problemas surgidos en su tramitación, con lo que se limita el plazo efectivo de ejecución de los trabajos, que a veces resulta manifiestamente insuficiente, a pesar de lo cual se certifica su efectiva ejecución (MMA 41); los reiterados reajustes presupuestarios originados por la asunción de compromisos totalmente irrealizables en los

plazos convenidos; y la certificación, en un convenio (MMA 26), de actuaciones ejecutadas con anterioridad a su firma, de otras que no se llegaron a ejecutar, o de otras que no se ejecutaron en los términos previstos, así como la falta de acreditación, en otro (MMA 34), de la ejecución de alguno de los trabajos acordados (apartado III.2.5) .

15. También los convenios financiados con cargo a créditos de transferencias presentan problemas de planificación de las actuaciones, lo que ha derivado en la imposibilidad de ejecutarlos en el plazo establecido, con los consiguientes efectos sobre la gestión presupuestaria. Las deficiencias tienen diferentes causas, desde la falta de consideración de las dificultades que presenta el proceso de elaboración y aprobación de los proyectos, hasta un supuesto (MMA 93) en el que existe un desconocimiento de las actuaciones a ejecutar, ya que, pese a haberse iniciado alguna de ellas con anterioridad a la suscripción del convenio, no se conocía el grado de ejecución y los compromisos que generaría su terminación. Esta situación ha desembocado, en el mejor de los casos, en un proceso permanente de reajustes de las anualidades inicialmente previstas, incumplándose incluso el principio de anualidad en algunas subvenciones nominativas, o provocándose, en otros, la imposibilidad de ejecutar alguno de los proyectos inicialmente programados. También se han detectado incidencias en la justificación de las actuaciones realizadas, bien por presentarse aquélla con retraso o por incumplirse la periodicidad establecida en el convenio; por existir discordancias entre distintos documentos incorporados al expediente; por la falta de acreditación de la ejecución de algunas actuaciones; y por la realización de actuaciones cuya ejecución había descartado previamente la comisión mixta de seguimiento. Finalmente, en algunos casos, no consta la acreditación de la entrega de las obras ejecutadas a la correspondiente Comunidad Autónoma, o se realizan pagos sin cumplir los requisitos exigidos en el convenio (apartado III.2.5).

Cuarta.- En relación con los convenios de colaboración celebrados entre el MMA y entidades del sector público local

1. Todos los convenios fiscalizados han sido encauzados correctamente como tales, ya sea porque su objeto no es coincidente con el de algún contrato administrativo, ya porque, existiendo tal coincidencia, su importe no rebasaba las cuantías previstas en los arts. 135.1, 177.2 ó 203.2, todos ellos del TRLCAP, a los que se remite su art. 3.1.c (apartado III.3).

2. Se aprecia una deficiente definición del objeto de los convenios, lo cual reviste especial importancia cuando en los mismos subyace una relación de intercambio patrimonial. Por el contrario, esta indefinición no trasciende a la relación contractual o a la encomienda de gestión que se realiza para ejecutar lo convenido. Como la concreción de las actuaciones interesa a todos los firmantes, debería llevarse a cabo en el propio convenio o, cuando menos, si se hace posteriormente, se debería efectuar con la conformidad expresa de todos y cada uno de los suscriptores. Con independencia de ello,

en un caso (MMA 54), dos de los cinco proyectos no se corresponden con el objeto global del convenio (apartado III.3.1.B).

3. En términos generales, el contenido de los instrumentos de formalización se acomoda a lo establecido en el art. 6.2, en relación con el art. 9, ambos de la LRJ-PAC. No obstante, se ha podido comprobar la existencia de deficiencias como la ausencia de regulación de las causas de extinción distintas del transcurso del plazo de vigencia; la forma de finalizar en este supuesto las actuaciones en curso de ejecución; y la frecuente falta de previsión de las consecuencias patrimoniales que se derivarían del incumplimiento de lo convenido, extremo este último cuya inclusión en el instrumento de formalización no viene exigida expresamente por ninguna norma, pero que, junto a las demás omisiones, contribuye a generar inseguridad en la fase de ejecución. Asimismo, tampoco se contempla en el clausulado la necesidad de que todos los suscriptores presten formalmente su conformidad con la ejecución de lo convenido (apartado III.3.1.C).

4. En ningún caso consta que la suscripción de los convenios haya sido precedida de actos encaminados a aplicar los principios de publicidad, concurrencia e igualdad y no discriminación y, en el caso de los que consisten en ayudas en especie, no se siguen las normas sobre publicidad de subvenciones establecidas en la LGS, limitándose ésta a la inherente a la norma de creación, que admite la posibilidad de solicitar las ayudas de forma permanente (apartado III.3.2).

5. En los casos de “ayudas en especie” (disposición adicional 5ª de la LGS) la imputación presupuestaria no es correcta. En particular, los convenios celebrados al amparo del Real Decreto 616/1983, de 2 de marzo, se financian, según esta disposición, con cargo al capítulo de inversiones reales, cuando, al tener por objeto ayudas en especie de bienes inventariables, deberían imputarse al capítulo 7 (apartado III.3.2.7).

6. Los trabajos para el cumplimiento del objeto de siete convenios formalizados al amparo del Real Decreto 616/1983, de 2 de marzo, fueron realizados por TRAGSA, mediante encargo, de conformidad con en el Real Decreto 371/1994, de 5 de marzo. Las obras se ajustaron con tanta exactitud a los proyectos que no se han encontrado diferencias entre las unidades certificadas y las proyectadas, circunstancia que, por excepcional, llama la atención. Se han apreciado también en varios convenios incidencias en la ejecución, tales como el establecimiento de prórrogas sin autorización previa del Consejo de Ministros, en un caso en que era necesaria (MMA 54); la presentación de la primera certificación de obras tres días después del encargo formal a TRAGSA, de lo que cabe deducir, ante la imposibilidad de ejecutar unidades de obra en tan perentorio plazo, que parte del proyecto estaba ejecutado antes de la formalización del encargo (MMA 54); el transcurso del plazo de vigencia sin que se hubieran realizado, total o parcialmente, los trabajos; la realización de proyectos fuera del plazo previsto; la necesidad de reajustar las anualidades a consecuencia de deficiencias en la gestión; y la entrega de las obras a un

Ayuntamiento por una confederación hidrográfica que no había suscrito el convenio (MMA 55) (apartado III.3.3).

7. Se ha comprobado que existe acta de recepción de todas las obras realizadas para cumplimiento de lo convenido. En cambio, cuando el objeto del convenio consiste en el encargo por el MMA de estudios o trabajos técnicos no consta que haya habido una entrega formal de los mismos, si bien se ha expedido la correspondiente certificación de conformidad. Con independencia de ello, en ninguno de los expedientes consta la conformidad expresa de los firmantes sobre el cumplimiento de lo convenido, aunque puede considerarse implícita en los casos en los que existe una entrega formal de las obras realizadas (apartado III.3.3.10).

Quinta.- En relación con los convenios celebrados entre el MMA y las Universidades Públicas

1. Frente a la heterogeneidad que caracteriza a los convenios suscritos con otras entidades, los celebrados con las universidades públicas mantienen entre sí una homogeneidad, derivada tanto de los sujetos con los que se establece la relación, como del entramado del negocio jurídico, que responde al compromiso, por parte de las universidades, de realizar unos trabajos para su posterior entrega al MMA, el cual satisface, como contraprestación, la cantidad acordada, de forma que lo que subyace en la relación convenida es un intercambio patrimonial, análogo a cualquier relación contractual. Pese a ello, estos negocios jurídicos podían ser encauzados por la vía convencional al no rebasar las cuantías establecidas en los arts. 135.1, 177.2 y 203.2 del TRLCAP, a los que se remite el art. 3.1.c del mismo (apartado III.4).

2. En términos generales, la estructura de los convenios responde a un esquema conforme al cual se recogen el objeto, los trabajos a realizar por la universidad firmante y el presupuesto, que expresa la cantidad a satisfacer por el MMA. Asimismo, se contemplan previsiones sobre la utilización de los resultados, que quedan a disposición del MMA, sin perjuicio de los derechos de los autores en orden a su publicación. De otra parte, la mayoría de los convenios son desarrollo de lo establecido en los convenios marco previamente suscritos con las diferentes universidades (apartado III.4.1.B).

3. Desde una perspectiva material, estos convenios se corresponden con el objeto de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios, si bien, por su cuantía, los negocios podían ser encauzados por la vía convencional. El objeto, salvo alguna excepción (MMA 87), guarda correspondencia con las materias definidas en los convenios marco, así como con los objetivos de intervención a corto y a medio plazo que se incluyen como anexos de estos convenios. Por su parte, los trabajos a realizar están definidos con bastante precisión en el clausulado de los convenios o en anejos a éstos (apartado III.4.1.B).

4. Existen diferencias notables en cuanto al método aplicado para determinar la aportación de la AGE, de modo que, en algunas ocasiones, se fija de forma global y a tanto alzado, mientras que en otros casos el presupuesto aparece con un nivel variable de desglose, ya sea mediante la asignación de importes parciales a las distintas actuaciones, ya mediante la desagregación por conceptos de gasto. En ocasiones, se adicionan partidas en concepto de recargo, de distinto significado e importancia cuantitativa, por aplicación de la normativa interna de algunas universidades (apartado III.4.1.B.3).

Por lo general, en los casos en que la aportación se fija a tanto alzado, no consta cómo se obtiene el importe, al no definirse aspectos tales como el perfil técnico del personal que ha de desarrollar los trabajos y el tiempo de dedicación previsto, ni utilizarse tarifas o referencias a valores de mercado. Aun cuando en ninguno de los convenios sea directamente aplicable la legislación de contratos, si se pretende que la aportación del MMA no rebase el valor de mercado de los bienes o servicios convenidos, la valoración debería responder a una estructura de costes basada en precios unitarios o en honorarios por tarifas, pudiendo fijarse a tanto alzado solo si no fuera posible o conveniente la descomposición (apartado III.4.1.B.4).

En los casos en los que el presupuesto está basado en precios descompuestos según la modalidad de gasto o en un sistema mixto, parte por conceptos de gasto y parte por subproyectos, el procedimiento es más apropiado a efectos de lograr una estimación razonable del presupuesto, si bien dentro de este método existen variantes, que no siempre ofrecen el mismo grado de garantía en orden a la adecuación del importe de la aportación del MMA (apartado III.4.1.B.5).

De otra parte, las comprobaciones realizadas muestran que en varios convenios, junto a las cantidades correspondientes a los conceptos de gasto o a los importes de las distintas actividades, se incluyen partidas en concepto de recargos o cánones. Ahora bien, el canon en cuestión no es un concepto de coste sino de distribución de los recursos generados, con efectos internos, y no puede vincular a la AGE a la hora de convenir el importe de su aportación (apartado III.4.1.B.6).

5. En su vertiente formal, el contenido de los convenios se acomoda a lo establecido en el art. 88 de la LRJ-PAC y también se hace mención a los extremos contemplados en el art. 6.2 de la misma ley, si bien han podido observarse deficiencias tales como la falta de mención de las causas de extinción distintas del transcurso del plazo de vigencia y la forma de terminar, en estos casos, las actuaciones en curso de ejecución; y la existencia de cláusulas, relativas a este último aspecto, donde se efectúan remisiones vacías de contenido. La estructura formal de los convenios se acomoda a lo que determina la Orden comunicada de 8 de febrero de 2002 y, en cuanto a su contenido, por lo general se ajustan a las previsiones recogidas en los convenios marco que desarrollan, aunque en ocasiones se apartan parcialmente de dichas previsiones, al omitirse la regulación de algunos aspectos (apartado III.4.1.C).

6. Por regla general se cumplen los trámites establecidos para la suscripción. No obstante, hay que señalar que, al no haber seguido el MMA el criterio de aplicar a estos convenios la normativa que rige para los celebrados con las CCAA, se han omitido los trámites específicos que para éstos exigen los correspondientes preceptos de la LRJ-PAC y el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990, tales como la autorización de la Comisión Delegada de Política Autonómica, la publicación en el BOE, la comunicación al Senado y la inscripción en el Registro General de Convenios. En muchos expedientes falta asimismo la memoria justificativa que debe acompañarse al proyecto de convenio (apartado III.4.2).

7. No consta en ninguno de los expedientes que se haya promovido concurrencia para seleccionar a la universidad con la que se había de suscribir el convenio, pese a que, al corresponder el objeto al de las consultorías o asistencias, debería haberse extremado el celo para respetar el principio de igualdad y para justificar la elección de una determinada universidad y no de otra o, incluso, de un centro no universitario de investigación. A este respecto, la justificación de la solvencia científica de la universidad suscriptora, que suele figurar en las memorias justificativas o en la parte expositiva de los instrumentos de formalización, no es suficiente, pues tal justificación no implica que no existan otras universidades o centros no universitarios de investigación con superior cualificación o que, en caso de igualdad, ofrezcan mejores condiciones. Por tanto, a falta de justificación de la elección directa de una determinada universidad, debe considerarse que no se respeta el principio de igualdad al que se remite el art. 3.2 del TRLCAP (apartado III.4.2.6).

8. Con una única excepción (MMA 76), la imputación presupuestaria ha sido realizada al capítulo 6, de inversiones reales, del presupuesto del MMA, pese a que, en su mayor parte, los estudios, asistencias y trabajos de investigación realizados no reúnen las condiciones necesarias para ello, pues no son susceptibles de producir sus efectos en varios ejercicios, requisito exigible para tal imputación presupuestaria (apartado III.4.2.7).

9. Tan sólo en 10 de los 21 convenios fiscalizados se crea un órgano mixto de seguimiento y control, si bien en nueve de aquéllos en los que el establecimiento de tal órgano no está contemplado, figura tal previsión en los acuerdos marco suscritos con las diferentes universidades, aunque, en estos casos, las funciones de los referidos órganos se ciñen al seguimiento del convenio marco. En los supuestos en que los convenios de desarrollo prevén la existencia de órganos de este tipo, sus funciones quedan restringidas a la resolución de los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan presentarse durante la ejecución, siendo excepcional que tengan encomendadas otras funciones. Los convenios no incluyen reglas sobre el funcionamiento de estos órganos, aludiendo a lo sumo a la periodicidad de sus reuniones. De las actas consultadas se desprende que los mismos han cumplido las funciones que tienen asignadas, sin perjuicio de que la información contenida en aquéllas no sea suficiente para realizar una valoración fiable de las actuaciones (apartado III.4.3.1).

10. La ejecución de los trabajos está suficientemente acreditada, constando en el expediente, entre otros documentos, los correspondientes certificados de conformidad. No obstante, y con independencia de ello, las comprobaciones realizadas han puesto de manifiesto la existencia de algunas incidencias dignas de mención, como son: el retraso en la ejecución de los trabajos, que en ocasiones se deriva de la inviabilidad de su finalización en el breve plazo previsto; los ajustes contables aplicados a algunos compromisos no cumplidos en plazo, con el fin de imputarlos al ejercicio siguiente; la existencia de discrepancias entre las actividades certificadas y lo expresado en las actas del órgano de seguimiento; y la sustitución, no prevista en el convenio, de algunas actuaciones previstas por otras que no figuraban en el texto de aquél, decidida por el órgano de seguimiento, al que no se le había conferido ninguna facultad para actuar en este sentido (apartado III.4.3.2).

11. En relación con el régimen de pagos, se aprecia una gran heterogeneidad, pese a la similitud del objeto de los convenios. En algunos casos, se comprueba el incumplimiento de la regla del “servicio hecho”, al anticiparse pagos sin contraprestación. También es frecuente que el régimen de pagos no se acomode a la ejecución real del convenio (apartado III.4.3.3).

Sexta.- En relación con los convenios celebrados entre el MMA y personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado

1. Existen convenios en los que no figura expresamente un título habilitante específico para su suscripción o se invocan preceptos que podrían justificar el empleo de la figura convencional si el sujeto con el que se suscribe fuera una entidad pública, pero se trata en realidad de entidades que se rigen por el derecho privado y que carecen de la condición de entidad pública, sin perjuicio de que puedan perseguir fines de interés general. Como consecuencia de ello se han tramitado como convenios algunos negocios que, atendiendo a su objeto y a la naturaleza del sujeto suscriptor, debieron tramitarse como contratos (apartado III.5).

2. La definición del objeto adolece, por lo general, de una excesiva vaguedad, si bien a tal indeterminación suele contraponerse una descripción más detallada de las actividades a desarrollar, salvo en algunos casos, en los que también estas últimas carecen de la imprescindible concreción, al realizarse en términos meramente ejemplificativos, lo que tiene repercusiones negativas cuando pretende estimarse el coste de la financiación que asume la AGE. A este respecto, destaca la indeterminación del objeto de los convenios que canalizan subvenciones nominativas, hasta el punto de que es frecuente que se produzca un círculo vicioso, por cuanto en el literal del crédito presupuestario se expresa que el objeto es financiar un determinado convenio y, por su parte, en el instrumento de formalización de éste se señala que su objeto es canalizar una subvención nominativa. Este círculo vicioso dificulta en extremo la apreciación de si existe

o no una concordancia entre el objeto de la subvención y las actividades previstas para su consecución (apartado III.5.1.B.2).

3. No constan con frecuencia en los expedientes los criterios utilizados para determinar el importe de la aportación comprometida por la AGE, sin que tampoco se incorporen, salvo en los convenios que canalizan subvenciones, cláusulas sobre la justificación de los gastos en que se incurra para la ejecución de los trabajos, lo que permitiría ajustar la aportación al coste real de éstos (apartado III.5.1.B.4).

4. Respecto de los elementos formales, se ha observado la existencia de un número apreciable de deficiencias, que redundan en detrimento de la calidad técnico-jurídica de los instrumentos de formalización y dificultan su adecuada ejecución y fiscalización. Así, pueden citarse la confusión entre el plazo de vigencia del convenio y el plazo de terminación de las actuaciones a desarrollar para su cumplimiento; la omisión de la referencia al *dies a quo* o al *dies ad quem* del plazo de vigencia; la contradicción entre la consideración del convenio como plurianual y su vigencia limitada a una anualidad; la previsión de extender el plazo de vigencia del convenio al año o años siguientes mediante la suscripción de la correspondiente prórroga, cuando se trata de convenios improrrogables, al canalizar subvenciones nominativas y expirar el plazo de vigencia el 31 de diciembre del año correspondiente; la prórroga de instrumentos ya extintos; y la falta de previsiones dirigidas a asegurar la finalización de las actuaciones en curso de ejecución en el caso de extinción por causas distintas al transcurso del plazo de vigencia (apartado III.5.1.C).

5. En relación con el tratamiento presupuestario, en los convenios para canalización de subvenciones nominativas, se han detectado problemas que afectan no a la legalidad de la consignación, como es obvio, sino a la adecuación a la misma de las actividades realizadas a su amparo. En ocasiones el gasto realizado no es el adecuado a la naturaleza corriente (capítulo 4) o de capital (capítulo 7) de la partida presupuestaria, extremo sobre el que no se sigue un criterio homogéneo, de modo que los gastos parecen imputarse indistintamente en uno o en otro capítulo, pese a que se trata, en ocasiones, de subvenciones de características similares. En otros casos, la naturaleza subvencional de alguna de las relaciones jurídicas que se contemplan en los convenios fiscalizados es cuestionable, por la omisión de una cláusula que concrete a qué sujeto corresponde la titularidad, lo que, además de la deficiencia que supone en el plano estrictamente convencional, genera inseguridad en el plano presupuestario ya que es determinante de que el gasto tenga naturaleza de gasto real o de transferencia (apartado III.5.2.5).

6. En ninguno de los expedientes se ha promovido tipo alguno de concurrencia, ni se justifica la procedencia, en su caso, de la elección directa, actuándose como si la vía convencional conllevara como corolario la libre elección del otro u otros sujetos intervinientes en el negocio jurídico (apartado III.5.2.6).

7. En la mayoría de los convenios se prevé la constitución de órganos de carácter mixto para el seguimiento y control de su cumplimiento, siendo asumida en los demás esta función por el MMA a través del nombramiento de un responsable de la misma. La configuración de estos órganos presenta una gran heterogeneidad en lo atinente a sus funciones, composición y periodicidad de sus reuniones. Del examen de las actas se desprende que, salvo excepciones (MMA 3 y 4), estos órganos han dado cumplimiento a las tareas que tenían asignadas en los convenios (apartado III.5.3.1).

8. Las comprobaciones realizadas de la ejecución de las actuaciones llevadas a cabo en desarrollo de los convenios han mostrado la existencia de incidencias tales como la entrega de los informes convenidos fuera del plazo establecido; la continuación de los trabajos para la ejecución de algún convenio con reajuste de las anualidades, realizada después de la expiración de aquél; los retrasos en la realización de los trabajos; la imputación a algunos convenios de actuaciones ejecutadas antes de su formalización; y la falta de ejecución de la totalidad de las actuaciones convenidas antes de la finalización del plazo de vigencia (apartado III.5.3.2).

En todos los expedientes figuran las certificaciones de conformidad, emitidas por las unidades competentes del MMA. No consta, en cambio, el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Departamento, a excepción del referente a la aportación financiera, sin que en el texto de los convenios se regule la forma de acreditar dicho cumplimiento, ni se incluya en las actas de los órganos de seguimiento información alguna sobre este extremo (apartado III.5.3.2).

9. En cuanto a la justificación, en los convenios cuyo gasto es imputable a los capítulos 2 y 6 ha consistido en la presentación de una factura por el importe de la aportación comprometida por la AGE, acompañada tan solo en ocasiones de los justificantes del gasto. En los casos en que la aportación ha sido calculada a tanto alzado, esta factura es expresiva de la correspondencia entre importe a satisfacer y aportación comprometida, y de la ejecución de la actividad convenida, pero no del coste soportado. Esto no sería objetable si la aportación fuera fijada con referencia a criterios de mercado o en función del coste. De no ser así, los principios de buena gestión financiera exigen justificar el gasto real y que la AGE lo financie en la proporción convenida (apartado III.5.3.3).

Por su parte, en los expedientes de convenios que canalizan subvenciones nominativas, la justificación se realiza, por lo general, mediante la presentación de los justificantes de gasto.

10. En algunos convenios se prevé la realización de pagos a cuenta o anticipos, eludiéndose la regla del “servicio hecho”. De otra parte, salvo excepciones (MMA 18 y 20), los pagos realizados se han acomodado al régimen establecido en el clausulado (apartado III.5.3.4).

Séptima.- En relación con diversos aspectos comunes concernientes a la gestión de los convenios

1. El MMA no disponía de una normativa interna que regulara en su totalidad los convenios promovidos y celebrados por sus distintos órganos, ya que el ámbito de aplicación de la Orden comunicada de 8 de febrero de 2002 quedaba circunscrito a los convenios celebrados con CCAA, circunstancia que, unida a la inexistencia de una unidad encargada específicamente de su tramitación o coordinación, se traducía en una gran heterogeneidad, tanto en el plano formal, como en el material, incluso en aspectos susceptibles de tratamiento unitario (apartado III.6).

2. El plazo medio de tramitación de los 95 convenios analizados ha sido de 160 días, con una desviación típica de 123 días, lo que refleja un elevado nivel de dispersión, corroborado por el hecho de que 22 expedientes (23% del total) se tramitaron en un plazo menor a 60 días, mientras que un total de 31 (33%) necesitaron un periodo superior a 180 días hasta su firma y, de éstos, en siete casos el plazo superó el año. El estudio de los plazos muestra la existencia de importantes diferencias según se trate de convenios de vigencia anual o plurianual y según la naturaleza del sujeto o sujetos con los que se formaliza la relación convencional. En efecto, en el caso de los 42 convenios de la muestra, cuyo plazo de ejecución finalizaba en el mismo ejercicio presupuestario en el que se produjo su formalización, el plazo medio de tramitación ha sido de 99 días, con un grado de dispersión elevadísimo -la desviación típica es de 111 días-. Contrasta la rapidez con la que se han tramitado algunos expedientes, cuyo plazo se ha llegado a reducir a dos y ocho días, con la tardanza de otros, para los que se necesitaron 489 y 559 días, respectivamente. Tampoco resulta irrelevante, a los efectos de la tramitación del expediente, la naturaleza del suscriptor de cada convenio y así, mientras que los convenios formalizados con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado –25 convenios analizados- han requerido únicamente 69 días para su tramitación, los 32 convenios celebrados con las CCAA necesitaron nada menos que 252 días. Sin embargo, aun dentro de cada grupo, las diferencias de tiempo son considerables y carecen de justificación (apartado III.6).

3. Aunque no existe ninguna norma que obligue a ello, el MMA cuenta con un registro específico de convenios, si bien, por sus características, no puede ser considerado como un instrumento que facilite la gestión de aquéllos, al tratarse de una mera base de datos de escasa utilidad. Las comprobaciones realizadas han permitido constatar que los convenios fiscalizados estaban inscritos en unos casos en este registro, mientras que en otros no lo estaban, sin que se hayan encontrado razones que expliquen esta dispar situación (apartados III.1.2.7, III.2.4.12, III.3.2.9, III.4.2.8, III.5.2.7 y III.6).

4. Respecto de los convenios suscritos con CCAA, de la información obtenida se desprende que no se daba cumplimiento al deber de las unidades promotoras de los convenios de remitir a la Secretaría General Técnica, con periodicidad anual, un informe

acerca de su cumplimiento y de las incidencias que hubieran podido surgir. Tampoco se ha acreditado que estos informes fueran remitidos al entonces Ministerio de Administraciones Públicas (apartado III.6).

IV.2. RECOMENDACIONES

Primera. El creciente empleo de la figura del convenio de colaboración, en sus dos modalidades de convenios interadministrativos y convenios con personas sujetas al derecho privado, y la manifiesta insuficiencia del marco legal en que se desenvuelve su utilización, hace conveniente que se salve cuanto antes esta laguna legal. A tal efecto, y por lo que se refiere a los convenios con personas sujetas al derecho privado, este Tribunal, reiterando la recomendación formulada en su Informe de 24 de abril de 2008, manifiesta que, sin perjuicio de que se recojan sus aspectos esenciales en una norma de alcance general, en vista de la gran variedad de tipos de convenios que existen y sus distintas exigencias, debería considerarse la conveniencia de que cada Departamento ministerial elabore una normativa reguladora propia, dentro del expresado marco común, de modo semejante a lo establecido para los distintos tipos de subvenciones públicas. Se dotaría así de un contenido preciso y seguro a la remisión que hace el art. 3.1.d) del TRLCAP (en la actualidad, art. 4.1.d) LCSP-) a sus “normas específicas”. Por lo que se refiere a los convenios entre Administraciones o entidades públicas, aun cuando las lagunas son menores, sería deseable acometer el desarrollo reglamentario previsto en la disposición adicional 13ª “Régimen de suscripción de los convenios de colaboración” de la LRJ-PAC, y definir las peculiaridades de los convenios entre órganos y entidades de la misma Administración –convenios intraadministrativos- así como el régimen de los convenios a celebrar con universidades públicas y con otros organismos públicos dependientes o vinculados a las CCAA.

Segunda. En relación con los convenios intraadministrativos se hace necesaria una clara delimitación de los tres tipos de relaciones que pueden establecerse entre las entidades y órganos de una misma Administración. En efecto, dependiendo de las circunstancias concurrentes, estas relaciones pueden instrumentarse mediante convenios de colaboración (art. 3.1.c TRLCAP), contratos sujetos al TRLCAP y encomiendas de gestión de las contempladas en el art. 3.1 l) TRLCAP o en el art. 15 LRJ-PAC, siendo de significar que sus respectivos contornos resultan imprecisos y no siempre es fácil su delimitación, situación que pervive en la vigente legislación contractual.

Tercera. Como consecuencia de la dificultad que ofrece en muchas ocasiones la delimitación de las competencias materiales de las Administraciones Públicas territoriales en relación con los distintos ámbitos sectoriales, resultaría sumamente beneficioso para la gestión pública, a juicio de este Tribunal, que los extremos dudosos se aclarasen en los convenios, previo acuerdo de la conferencia sectorial en los de suscripción generalizada

cuando todas o varias CCAA dispongan de similares competencias, a fin de evitar conflictos institucionales y tratos desiguales en la financiación.

Cuarta. Se considera ineludible que en los convenios que se celebren, cualquiera que sea su modalidad, se describa con precisión el objeto de la colaboración y actuaciones a desarrollar, y que se expresen los criterios de valoración de las aportaciones de ambas partes. En el caso de los convenios entre Administraciones Públicas, en los que frecuentemente la concreción de dichas actuaciones se demora hasta un momento posterior, la concreción debería contar con la conformidad expresa de todos y cada uno de los suscriptores. Así mismo deberían incluirse en el clausulado previsiones sobre las consecuencias patrimoniales que se derivarían del incumplimiento de lo convenido; sobre las causas de extinción distintas del transcurso del plazo de vigencia; y sobre la forma de finalizar, en este supuesto, las actuaciones en curso de ejecución, extremos cuya inclusión en el instrumento de formalización únicamente viene exigida respecto de los dos últimos, para los convenios con las CCAA y supletoriamente para los convenios con entidades locales, y cuya omisión genera inseguridad en la fase de ejecución. Igualmente, debería incluirse la necesidad de que todos los suscriptores presten formalmente su conformidad a las modificaciones del proyecto posteriores a su aprobación y a la ejecución de lo convenido, una vez finalizadas las actuaciones a cargo de cualquiera de los sujetos suscriptores, particularmente cuando finalice en forma distinta a la convenida.

Quinta. Cuando la aportación de cualquiera de los sujetos que lo suscriben, normalmente la de la AGE, haya de consistir en la entrega de dinero, los criterios para determinar su importe deberán ser idóneos para que sea ajustado al valor de mercado o al coste de los bienes o servicios que hayan de financiarse, pudiendo utilizarse al efecto como referencia los establecidos en la normativa de contratos. No obstante, si la citada aportación se determinara de forma estimativa y sin garantía de su adecuación al coste, por no resultar posible o conveniente la utilización de los criterios indicados, esta circunstancia debería conducir al establecimiento de procedimientos de justificación que permitieran ajustar la aportación definitiva a los gastos realmente realizados. Finalmente, en este orden de cosas, en los convenios con universidades públicas, a la hora de fijar el importe de la aportación de la AGE, no debe computarse como concepto de gasto el canon de distribución interna de los recursos generados que pueda tener establecido legal o estatutariamente la universidad suscriptora del convenio.

Sexta. La generalizada inaplicación del principio de concurrencia aconseja que se adopten las medidas necesarias para asegurar que se respete este principio en la actividad convencional de la Administración, sin perjuicio de la incidencia que en los convenios interadministrativos pueda tener la territorialidad de las competencias

Séptima. El plazo de ejecución de lo convenido debe fijarse con realismo, de manera que sea posible desarrollar durante el mismo las actuaciones acordadas, evitando previsibles reajustes de anualidades. De otra parte, debe evitarse que las exigencias de la

temporalidad del presupuesto, unidas al incumplimiento de los plazos de ejecución, desemboquen en ajustes contables para imputar los gastos al nuevo presupuesto, sin la paralela modificación del plazo convenido que armonice la ejecución real y la gestión presupuestaria. Igualmente debe evitarse que quede indeterminado el plazo de vigencia o que se extienda a más de un ejercicio si tiene por objeto canalizar subvenciones nominativas, pues estas previsiones serían inconciliables con la temporalidad del presupuesto.

Octava. La creación de órganos mixtos de seguimiento y control, cuya constitución no es obligatoria, puede resultar conveniente. No obstante, sus funciones están escasamente definidas en la Ley. De ahí que, a juicio de este Tribunal, la escueta configuración legal debería complementarse con unas previsiones en el clausulado de los convenios que los convirtiera en instrumentos eficaces en orden a la correcta ejecución de lo convenido y que supliera la laguna legal en cuanto a las funciones que convendría asignárseles. En particular, podría ser muy conveniente que se les encomendaran funciones tales como conocer de todas las incidencias que surjan durante la ejecución del convenio, presentar informes periódicos sobre el desarrollo de las actuaciones, y pronunciarse sobre la valoración final de las mismas y la adecuación de las actuaciones realizadas a lo convenido, así como que se regulara su coordinación con las unidades administrativas involucradas en la gestión y la periodicidad de las reuniones.

Novena. En los casos en que se acuerde la constitución de órganos mixtos de vigilancia y control en los convenios con entidades sujetas al derecho privado, debe tenerse presente que han de salvarse las potestades que a la Administración atribuya la correspondiente legislación sectorial, ya que la suscripción de un convenio no puede suponer la renuncia al ejercicio de dichas potestades.

Décima. Como quiera que la imputación del gasto que generan los convenios interadministrativos a los distintos créditos presupuestarios depende de diversidad de factores, tales como Administración que ostenta las competencias de ejecución, naturaleza del objeto o titularidad de los resultados, y que, en su aplicación, se presenta frecuentemente un alto grado de inseguridad, resulta necesario que los órganos competentes definan con precisión los criterios de imputación aplicables. Particular importancia se ha de conceder en este aspecto a la clarificación de la repercusión presupuestaria de las obras o prestaciones realizadas por una Administración para entregarlas a otra sin contraprestación, clarificación paralela a la determinación del régimen jurídico de la operación. La entrega gratuita de inversiones realizadas o de bienes o servicios adquiridos con esta finalidad debería tramitarse como ayuda en especie, aplicándose las normas sobre publicidad y concurrencia previstas en la LGS (disposición adicional 5ª), y su imputación debería realizarse a los capítulos de transferencias, de acuerdo con los códigos que definen la estructura económica presupuestaria. Es importante también, en este orden de cosas, que quede clara constancia en el convenio de

la titularidad de los resultados, por ser éste un factor decisivo para valorar si se está ante un gasto real o un gasto de transferencia.

Undécima. En todos los expedientes debe figurar, junto a las certificaciones de conformidad con las prestaciones a cargo del sujeto privado, el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Departamento, más allá del referente a la aportación financiera, debiendo preverse aquel extremo en el texto de los convenios.

Duodécima. El hecho de que las prestaciones de los convenios no estén sujetas a un acto formal de recepción no debe considerarse un obstáculo para que sean objeto de comprobación material por la IGAE, de manera que quede garantizado el control de la aplicación de los fondos. Para salvar esta deficiencia, la IGAE debería incluir entre la muestra sobre inversiones sujetas a comprobación material un número adecuado de convenios de colaboración. A tal efecto, el que no haya lugar a un acto formal de recepción no debe considerarse un obstáculo para que se realice una comprobación de la inversión, de conformidad con lo dispuesto en el art. 150.2 LGP.

Madrid, 24 de junio de 2010

EL PRESIDENTE



Manuel Núñez Pérez

ANEXOS

ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO 1. RELACIÓN DE CONVENIOS FISCALIZADOS

ANEXO 2. CONVENIOS SUSCRITOS CON ENTIDADES DEPENDIENTES O VINCULADAS A LA AGE

ANEXO 3. CONVENIOS SUSCRITOS CON COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ANEXO 4. CONVENIOS SUSCRITOS CON CORPORACIONES LOCALES

ANEXO 5. CONVENIOS SUSCRITOS CON UNIVERSIDADES

ANEXO 6. CONVENIOS SUSCRITOS CON PERSONAS FÍSICAS O JURÍDICAS SUJETAS AL DERECHO PRIVADO

RELACIÓN DE CONVENIOS FISCALIZADOS

REF.	TÍTULO DEL CONVENIO	EPÍGRAFE INFORME
MMA-1	Convenio de colaboración con la Fundación de Ferrocarriles Españoles para la realización de las III Jornadas técnicas sobre gestión, mantenimiento y promoción de las vías verdes	III.3
MMA-2	Convenio de colaboración con la Fundación Biodiversidad y la Fundación General de la Universidad de Alcalá, para impulsar la creación de un observatorio de la sostenibilidad en España	III.3
MMA-3	Convenio de colaboración con el Colegio de Geólogos para la realización de estudios sobre la presa de Itoiz	III.3
MMA-4	Convenio de colaboración con el Colegio de Ingenieros de Caminos Canales y Puertos para la realización de estudios sobre la presa de Itoiz	III.3
MMA-5	Convenio de colaboración con el Colegio de Geógrafos para la realización de investigaciones relativas a la relación entre los procesos territoriales y la demanda de recursos hídricos. Evolución reciente y tendencias en la Cuenca del Segura	III.3
MMA-6	Convenio de colaboración con el Colegio de Ingenieros de Montes para el mantenimiento y actualización de la página web www.incendiosforestales.org	III.3
MMA-7	Convenio de colaboración con la Fundación Instituto para la Sostenibilidad de los Recursos-Club Español de los Residuos sobre los trabajos a realizar durante el año 2005	III.3
MMA-8	Adenda al convenio de colaboración con la Fundación Instituto para la Sostenibilidad de los Recursos-Club Español de los Residuos sobre los trabajos a realizar durante el año 2005	III.3
MMA-9	Primera adenda al acuerdo marco de colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) para actuaciones conjunta sobre sostenibilidad urbana	III.3
MMA-10	Convenio de colaboración con la Fundación CEAM para la promoción y el desarrollo de la investigación en materia de medio ambiente en la región mediterránea	III.3

MMA-11	Convenio de colaboración con IBERCLEAR en relación con el Registro Nacional de Derechos de Emisión (RENADE)	III.3
MMA-12	Convenio de colaboración con la Fundación Observatorio del Ebro 2005-2009	III.3
MMA-13	Convenio de colaboración con la Sociedad Española de Espeleología y Ciencias del KART para el desarrollo de la 2ª fase del proyecto "Glaciares, Criokarst y Medio Ambiente"	III.3
MMA-14	Convenio de colaboración con la Federación Española de Deportes de Montaña y Escalada para el asesoramiento en la homologación y en la adecuación del camino del Ebro como sendero de gran recorrido	III.3
MMA-15	Convenio de colaboración con el Colegio de Ingenieros de Montes para el mantenimiento y actualización de la web www.incendiosforestales.org	III.3
MMA-16	Segunda adenda al acuerdo marco de colaboración con la FEMP para actuaciones conjunta sobre sostenibilidad urbana	III.3
MMA-17	Convenio de colaboración con la Fundación CEAM para la promoción y el desarrollo de la investigación en materia de medio ambiente en la región mediterránea	III.3
MMA-18	Convenio de colaboración con la Fundación Entorno	III.3
MMA-19	Convenio de colaboración con la Organización Sindical Unión de Agricultores y Ganaderos de Aragón-Coag para el otorgamiento de subvención para la actuación en el pueblo abandonado Aldea de Puy de Cinca	III.3
MMA-20	Convenio de colaboración con la Organización Sindical Unión General de Trabajadores de Aragón para el otorgamiento de subvención para la actuación en el pueblo abandonado de Ligüerre de Cinca	III.3
MMA-21	Convenio de colaboración con la Organización Sindical Comisiones Obreras de Aragón para el otorgamiento de subvención para la actuación en la pedanía de Morillo de Tou	III.3

MMA-22	Convenio de colaboración con el Centro de Investigación, Fomento y Aplicación de las Nuevas tecnologías del Agua (CENTA) para el otorgamiento de subvención para el desarrollo de los encuentros "Mediterráneo, agua y sequías": Contribución a las ponencias del MIMAM en el IV Foro Mundial del Agua celebrado en México, así como para la realización de actuaciones de cooperación al desarrollo en materia de aguas en Marruecos"	III.3
MMA-23	Convenio de colaboración con la Federación Nacional de Comunidades de Regantes (FENACORE) para el otorgamiento de subvención para la ayuda mutua en las actividades que se orienten a la optimización en la gestión del agua para riego, así como a la mejora del funcionamiento de las Comunidades de Regantes	III.3
MMA-24	Convenio de colaboración con la Fundación Instituto para la Sostenibilidad de los Recursos-Club Español de los Residuos sobre los trabajos a realizar durante el año 2006	III.3
MMA-25	Adenda al convenio de colaboración con la Fundación Instituto para la Sostenibilidad de los Recursos-Club Español de los Residuos sobre los trabajos a realizar durante el año 2006	III.3
MMA-26	Convenio de colaboración con el IVIA para el manejo de la patología de la seca de encinas y alcornoques	III.2
MMA-27	Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Cantabria sobre actuaciones de la Dirección General para la Biodiversidad en materia de Restauración Hidrológico-Forestal	III.2
MMA-28	Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Asturias sobre actuaciones de la Dirección General para la Biodiversidad en materia de Restauración Hidrológico-Forestal	III.2
MMA-29	Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Canarias sobre actuaciones de la Dirección General para la Biodiversidad en materia de Restauración Hidrológico-Forestal	III.2
MMA-30	Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Baleares sobre actuaciones de la Dirección General para la Biodiversidad en materia de Restauración Hidrológico-Forestal	III.2
MMA-31	Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Madrid sobre actuaciones de la Dirección General para la Biodiversidad en materia de Restauración Hidrológico-Forestal	III.2
MMA-32	Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Murcia sobre actuaciones de la Dirección General para la Biodiversidad en materia de Restauración Hidrológico-Forestal	III.2
MMA-33	Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Galicia sobre actuaciones de la Dirección General para la Biodiversidad en materia de Restauración Hidrológico-Forestal	III.2

MMA-34	Convenio de Colaboración con la Junta de Castilla La Mancha para la realización de estudios sobre la Propiedad Forestal en Castilla La Mancha	III.2
MMA-35	Convenio de colaboración con la Junta de Extremadura para la celebración del III Congreso Nacional sobre Medio Ambiente para niños y I Foro Ibérico	III.2
MMA-36	Convenio de colaboración con la Generalitat de Cataluña para el apoyo técnico y financiero de las actuaciones realizadas durante el periodo 2005-2007 por el Centro para la Empresa y el Medio Ambiente	III.2
MMA-37	Primera adenda al convenio marco de colaboración con la Comunidad Autónoma de Aragón sobre las actuaciones derivadas del Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados 1995-2005	III.2
MMA-38	Primera adenda al convenio marco de colaboración con la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre las actuaciones derivadas del Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados 1995-2005	III.2
MMA-39	Convenio de colaboración con la Junta de Castilla La Mancha para actuaciones para la reducción de la mortalidad por electrocución en aves de presa del Catálogo Nacional de Especies Amenazadas en la Comunidad de Castilla La Mancha	III.2
MMA-40	Convenio de colaboración con la Generalidad Valenciana para actuaciones para la reducción de la mortalidad por electrocución en aves de presa del Catálogo Nacional de Especies Amenazadas en la Comunidad Valenciana	III.2
MMA-41	Convenio de colaboración con la Junta de Extremadura para actuaciones para la reducción de la mortalidad por electrocución en aves de presa del Catálogo Nacional de Especies Amenazadas en la Comunidad Extremeña	III.2
MMA-42	Convenio de colaboración con la Generalidad de Cataluña sobre actuaciones de la Dirección General para la Biodiversidad en materia de Restauración Hidrológico-Forestal	III.2
MMA-43	Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre actuaciones de la Dirección General para la Biodiversidad en materia de Restauración Hidrológico-Forestal	III.2
MMA-44	Convenio de colaboración con la Junta de Castilla y León para la ejecución del proyecto de deslinde, amojonamiento y señalización de la Cañada Real Soriana Occidental en su trayecto por las provincias de Soria y Ávila.	III.2
MMA-45	Convenio de Colaboración con la Junta de Castilla y León para la realización de estudios C.M.U.P. y patrimonios forestales en Castilla y León	III.2

MMA-46	Convenio de colaboración con la Diputación Provincial de Huesca, la Comunidad Autónoma de Aragón y la Asociación de Entidades Locales del Pirineo Aragonés (ADELPA) para la realización de actuaciones relacionadas con el ciclo integral del agua e determinados municipios del Pirineo Aragonés	III.2
MMA-47	Convenio de colaboración con la Consejería de Medio Ambiente de las Islas Baleares para la ejecución de determinadas obras hidráulicas	III.2
MMA-48	Convenio de colaboración con la Consejería de Medio Ambiente del gobierno de Cantabria para la ejecución de actuaciones en riberas y cauces del río Híjar (CANTABRIA)	III.2
MMA-49	Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Cataluña para el desarrollo de actuaciones de mejora y regeneración ambiental del río Llobregat	III.2
MMA-50	1ª-2ª Adenda al convenio de colaboración con la Generalitat de Cataluña para el apoyo técnico y financiero de las actuaciones realizadas durante el periodo 2005-2007 por el Centro para la Empresa y el Medio Ambiente	III.2
MMA-51	Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Aragón sobre actuaciones de recuperación de suelos contaminados en 2006	III.2
MMA-52	Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma Valenciana sobre actuaciones de recuperación de suelos contaminados en 2006	III.2
MMA-53	Convenio de colaboración con el Ayuntamiento de Trabada (Lugo) para área de descanso Camino de Santiago	III.3
MMA-54	Convenio de colaboración con el Ayuntamiento de Berrocal (Huelva) para actuaciones de restauración medioambiental y prevención de incendios.	III.3
MMA-55	Convenio de colaboración con el Ayuntamiento de Zaragoza para la recuperación de riveras con motivo de la EXPO 2008 (ZARAGOZA)	III.3
MMA-56	Convenio de colaboración con la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona para la elaboración de un proyecto sobre la estrategia nacional de medio ambiente urbano	III.3
MMA-57	Convenio de colaboración con la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona sobre la creación de una metodología de cálculo de la capacidad de carga y la vulnerabilidad del medio atmosférico en los sistemas urbanos	III.3

MMA-58	Convenio de colaboración con el Excmo. Cabildo Insular de La Palma para la rehabilitación de senderos de gran recorrido y construcción de una red de albergues al objeto de su incorporación a la red de itinerarios naturales de interés nacional de España	III.3
MMA-59	Convenio de colaboración con el Ayuntamiento de Caldas de Reis (Pontevedra) para la recuperación integral de la Carballeira de Caldas	III.3
MMA-60	Convenio de Colaboración con el Ayuntamiento de Villafranca Montes de Oca (Burgos) para mejora de camino y adecuación área de descanso del Camino de Santiago, tramo Villafranca M. de Oca, San Juan de Ortega	III.3
MMA-61	Convenio de colaboración con el Ayuntamiento de Alar del Rey (Palencia) para creación de área de descanso y recreo en Camino del Soto	III.3
MMA-62	Convenio de colaboración con el Ayuntamiento de Riaza (Segovia) para acondicionamiento y mejora de zonas verdes	III.3
MMA-63	Convenio de colaboración con el Ayuntamiento de Ayllón (Segovia) para acondicionamiento de un área recreativa en el lugar conocido con el nombre de Pradera del Padre Eterno	III.3
MMA-64	Convenio de colaboración con el Ayuntamiento de Lérida para la ejecución del proyecto de restauración y recuperación de determinadas zonas del Humedal de la Mitjana	III.3
MMA-65	Convenio de colaboración con el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza relativo a la provisión del fondo fiduciario para la financiación del secretariado de Naciones Unidas para la década del agua 2006-2015	III.2
MMA-66	Convenio de colaboración con la Diputación Provincial de Toledo para la divulgación y difusión pública de aspectos referidos a la movilidad y el transporte sostenible	III.3
MMA-67	Convenio de colaboración con la Universidad Autónoma de Madrid para realizar el estudio de investigación: Aplicación del Atlas de los paisajes de España a la cuenca Hidrográfica intercomunitaria del Tajo	III.4
MMA-68	Convenio de colaboración en desarrollo del convenio marco suscrito con la Universidad de Castilla-La Mancha para la elaboración y el suministro de información relevante a efectos de la planificación de medios en la lucha contra los incendios forestales en la Península y en las Islas Baleares	III.4
MMA-69	Convenio de colaboración en desarrollo del convenio marco suscrito con la Universidad de Valladolid para la aplicación de las investigaciones, datos y metodologías disponibles en la Universidad de Valladolid a la puesta a punto de un sistema de definición de niveles de riesgo de incendios forestales, que facilite las labores de coordinación de las medidas de prevención y defensa contra incendios	III.4

MMA-70	Convenio de colaboración con la Universidad Politécnica de Madrid para la evaluación fenotípica caracteres morfológicos y fisiológicos, estimando su evolución adaptativa, en comparación con procesos de diferenciación neutral, entre distintas procedencias de Quercus Suber L	III.4
MMA-71	Convenio de colaboración con la Universidad de Lleida para el estudio cartográfico y de fragmentación de la biodiversidad	III.4
MMA-72	Convenio de colaboración con la Universidad de Alcalá de Henares en materia de información e investigación medioambiental para la defensa jurídica de los proyectos y obras hidráulicas	III.4
MMA-73	Convenio de colaboración con la Universidad de Granada para la realización del Proyecto de investigación titulado "Agua, ingeniería y territorio: la transformación de la cuenca del río Segura por la ingeniería hidráulica"	III.4
MMA-74	Convenio de colaboración con la Universidad Politécnica de Cartagena para la realización de estudios y asesoramiento sobre "Desarrollo de un sistema de alerta temprana frente a sequías y desalación de agua de mar por energías renovables eólica y solar sin emisión de salmuera"	III.4
MMA-75	Convenio de colaboración con la Universidad Politécnica de Cataluña para la "Prestación de asistencia Científica al Plan de trabajos de la Dirección General de Costas"	III.4
MMA-76	Convenio de colaboración con la Universidad de Zaragoza para la elaboración de material didáctico sobre la gestión pública de ecosistemas y servicios públicos de aguas	III.4
MMA-77	Convenio de colaboración con la Universidad de Sevilla para realizar el estudio sobre la situación del paisaje en España y el establecimiento de líneas de intervención para el desarrollo de la Convención europea del Paisaje	III.4
MMA-78	Convenio de colaboración en desarrollo del convenio marco suscrito con la Universidad de Castilla-La Mancha para la realización de investigaciones sobre la adopción de medidas medioambientales relacionadas con el enlace del embalse de la Fuensanta con el Canal Alto del Taibilla	III.4
MMA-79	Convenio de colaboración con y la Escuela Superior de Ingenieros de Montes de la Universidad Politécnica de Madrid para hacer el diseño y estudio de modelos de crecimiento y producción de los montes aprovechando los datos del inventario forestal nacional y ensayo en la provincia de LLeida	III.4
MMA-80	Convenio de colaboración con la Universidad Politécnica de Madrid para la realización de Cartografía de matorrales en las Comunidades Autónomas de La Rioja, Cantabria e Islas Canarias	III.4
MMA-81	Convenio de colaboración con la Universidad Politécnica de Madrid para la "Elaboración de una Guía Técnica para la Conservación y Recuperación Ambiental del Dominio Público Hidráulico"	III.4

MMA-82	Convenio de colaboración con la Universidad de Cádiz para la “Prestación de asistencia técnica y científica a los compromisos derivados de los Convenios internacionales de protección de medio marino en el tema de los efectos ambientales sobre el medio marino del almacenamiento de CO2 en estructuras geológicas submarinas”	III.4
MMA-83	Convenio de colaboración con la Universidad Politécnica de Valencia, para el “Estudio de la dinámica litoral del frente costero entre las desembocaduras del Júcar y del río Racons y vertido y calidad de aguas”	III.4
MMA-84	Convenio de colaboración con la Universidad de Cádiz para la “Prestación de asistencia técnica científica al estudio de análisis de la dinámica mareal en el Caño de Sancti-Petri y sus repercusiones en la marisma”	III.4
MMA-85	Convenio de colaboración con la Universidad de A Coruña para la “Elaboración de un estudio sobre una red de sendas para el recorrido del litoral de la provincia de A Coruña”	III.4
MMA-86	Convenio de colaboración con la Facultad de Farmacia de la Universidad Complutense de Madrid para cobertura científica en materia de evaluación del riesgo e identificación de los microorganismos modificados genéticamente	III.4
MMA-87	Convenio de colaboración con la Universidad de Valencia para el apoyo a la base de datos de varamiento de cetáceos	III.4
MMA-88	Convenio de colaboración con el INIA para la realización de trabajos en materia de investigación sobre la Tipificación Ecológico Selvícola de la Encina (Quercus Ilex L.) en Castilla y León, Castilla La Mancha, Madrid y Extremadura	III.1
MMA-89	Convenio de colaboración con el Ente Público de Radiotelevisión Española para la emisión de una serie documental sobre los ríos españoles	III.1
MMA-90	Convenio de colaboración con el CEDEX para la realización de trabajos de asistencia técnica en temas de calidad y evaluación ambiental (2005-2008)	III.1
MMA-91	Convenio de colaboración con el CSIC para la realización de un Banco de Germoplasma	III.1
MMA-92	Convenio de colaboración con el Centro Tecnológico Forestal de Cataluña para el desarrollo del proyecto de valoración económica de las principales externalidades de los Bosques Mediterráneos Españoles (Proyecto MEDFOREX)	III.3
MMA-93	Convenio de colaboración con la Junta de Andalucía para el desarrollo de actuaciones declaradas de interés general de la Nación, en el ámbito de las Cuencas Hidrográficas intracomunitarias de Andalucía	III.2

MMA-94	Convenio de colaboración con Autoridad Portuaria de Bilbao y el Ayuntamiento de Bilbao para el “Estudio de la situación actual de los muros y estructuras de la Ribera de la Ría de Bilbao entre la Peña y Elorrieta	III.3
MMA-95	Convenio de colaboración con el Instituto de Turismo de España-Palacio de Congresos de Madrid para la organización de la I Conferencia nacional sobre prevención de Residuos	III.1

Anexo - 2**CONVENIOS SUSCRITOS CON ENTIDADES DEPENDIENTES O VINCULADAS A LA AGE**

REF.	SUSCRIPTOR	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	PERIODO DE VIGENCIA	APORTACIONES FINANCIERAS PREVISTAS POR MMA (€)	CAPÍTULO PPTARIO	APORTACIONES FINANCIERAS PREVISTAS POR OTROS SUSCRIPTORES (€)
MMA-88	INIA	14/12/2005	2005-2007	96.000,00	VI	82.017,00
MMA-89	RTVE	26/05/2005	27 meses a partir de la firma	965.935,00	VI	0,00
MMA-90	CEDEX	16/06/2005	31/12/2008	6.000.000,00	VI	0,00
MMA-91	CSIC	04/12/2006	2006-2008	123.000,00	VI	30.800,00
MMA-95	TURESPAÑA	30/03/2006	31/05/2006	75.236,00	II	0,00

CONVENIOS SUSCRITOS CON COMUNIDADES AUTÓNOMAS

REF.	SUSCRIPTOR	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	PERIODO DE VIGENCIA	APORTACIONES FINANCIERAS PREVISTAS POR MMA (€)	CAPÍTULO PPTARIO	APORTACIONES FINANCIERAS PREVISTAS POR OTROS SUSCRIPTORES (€)
MMA-26	Instituto Valenciano de Investigaciones Agrarias (IVIA)	17/10/2005	2005-2007	91.500,00	VI	0,00
MMA-27	Comunidad Autónoma de Cantabria	24/11/2005	2005-2008	1.588.492,37	VI	0,00
MMA-28	Comunidad Autónoma de Asturias	02/08/2005	2005-2008	2.411.309,60	VI	0,00
MMA-29	Comunidad Autónoma de Canarias	10/11/2005	2005-2008	3.958.290,53	VI	0,00
MMA-30	Comunidad Autónoma de Baleares	14/07/2005	2005-2008	1.454.323,46	VI	0,00
MMA-31	Comunidad Autónoma de Madrid	06/10/2005	2005-2008	1.562.522,40	VI	170.750,00
MMA-32	Comunidad Autónoma de Murcia	14/10/2005	2005-2008	3.283.645,06	VI	0,00
MMA-33	Comunidad Autónoma de Galicia	21/07/2005	2005-2008	4.878.356,82	VI	0,00
MMA-34	Junta de Castilla La Mancha	08/09/2005	2005-2007	100.000,00	VI	100.000,00
MMA-35	Junta de Extremadura	15/07/2005	30/11/2005	75.000,00	II	84.042,84
MMA-36	Generalitat de Cataluña	13/09/2005	31/07/2007	1.251.000,00	IV	0,00
MMA-37	Comunidad Autónoma de Aragón	26/12/2005	31/12/2005	925.550,70	VII	925.550,70
MMA-38	Comunidad Autónoma de La Rioja	28/12/2005	28/12/2005	352.025,51	VII	352.025,51
MMA-39	Junta de Castilla La Mancha	30/10/2006	2006-2007	300.000,00	VI	0,00
MMA-40	Generalitat Valenciana	23/11/2006	2006-2007	230.000,00	VI	0,00
MMA-41	Junta de Extremadura	08/11/2006	2006	200.000,00	VI	JUNTA DE EXTREMADURA 200.000,00 IBERDROLA 400.000,00
MMA-42	Generalitat de Cataluña	05/07/2006	2006-2008	8.008.493,85	VI	0,00
MMA-43	Comunidad Autónoma de Andalucía	16/10/2006	2006-2008	14.871.968,37	VI	0,00
MMA-44	Junta de Castilla y León	23/11/2006	2006-2009	826.490,02	VI	826.472,95
MMA-45	Junta de Castilla y León	10/11/2006	2006-2008	160.000,00	VI	160.000,00

REF.	SUSCRIPTOR	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	PERIODO DE VIGENCIA	APORTACIONES FINANCIERAS PREVISTAS POR MMA (€)	CAPÍTULO PPTARIO	APORTACIONES FINANCIERAS PREVISTAS POR OTROS SUSCRIPTORES (€)
MMA-46	Comunidad Autónoma de Aragón	11/10/2006	31/12/2007	20.000.000,00	VII	0,00
MMA-47	Consejería de Medio Ambiente de las Islas Baleares	27/02/2006	Fin de las actuaciones (2007)	17.408.000,00	VI	17.408.000,00
MMA-48	Consejería de Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria	10/07/2006	Fin de las actuaciones (2007)	4.173.292,00	VI	1.043.323,00
MMA-49	Generalitat de Catalunya	14/12/2006	Fin de las actuaciones (2008)	27.000.000,00	VII	0,00
MMA-50	Generalitat de Catalunya	09/06/2006	31/12/2006	1.251.000,00	IV	0,00
MMA-51	Comunidad Autónoma de Aragón	12/07/2006	31/12/2006	1.000.000,00	VII	1.000.000,00
MMA-52	Generalitat Valenciana	25/07/2006	31/12/2006	667.646,70	VII	667.646,70
MMA-65	Comunidad Autónoma de Aragón y Ayuntamiento de Zaragoza	04/12/2006	31/12/2007	1.400.000,00	VII	0,00
MMA-93	Junta de Andalucía	09/02/2006	Fin de obras (2013)	319.400.000,00	VI y VII	0,00

CONVENIOS SUSCRITOS CON CORPORACIONES LOCALES

REF.	SUSCRIPTOR	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	PERIODO DE VIGENCIA	APORTACIONES FINANCIERAS PREVISTAS POR MMA (€)	CAPÍTULO PPTARIO	APORTACIONES FINANCIERAS PREVISTAS POR OTROS SUSCRIPTORES (€)
MMA-53	Ayuntamiento de Trabada (Lugo)	16/06/2005	2005	30.783,60	VI	0,00
MMA-54	Ayuntamiento de Berrocal (Huelva)	25/10/2005	2005-2007	3.000.000,00	VI	0,00
MMA-55	Ayuntamiento de Zaragoza	03/10/2005	Fin de las actuaciones (2008)	101.000,00	VI	31.000.000,00
MMA-56	Agencia de Ecología Urbana de Barcelona	23/12/2005	31/12/2006	178.000,00	VI	0,00
MMA-57	Agencia de Ecología Urbana de Barcelona	23/12/2005	31/12/2006	178.000,00	VI	0,00
MMA-58	Excmo. Cabildo Insular de La Palma	05/06/2006	4 años a partir de la fecha de la suscripción	1.490.659,45	VI	1.499.120,00
MMA-59	Ayuntamiento de Caldas de Reis (Pontevedra)	25/05/2006	2006	59.930,80	VI	0,00
MMA-60	Ayuntamiento de Villafranca Montes de Oca (Burgos)	18/05/2006	2006	59.944,33	VI	0,00
MMA-61	Ayuntamiento de Alar del Rey (Palencia)	30/07/2006	2006	59.993,01	VI	0,00
MMA-62	Ayuntamiento de Riaza (Segovia)	18/05/2006	2006	59.909,72	VI	0,00
MMA-63	Ayuntamiento de Ayllón (Segovia)	30/07/2006	2006	59.958,30	VI	0,00
MMA-64	Ayuntamiento de Lleida	15/12/2006	2006-2008	185.000,00	VI	115.000,00
MMA-66	Diputación Provincial de Toledo	27/09/2006	31/12/2006	150.000,00	VI	0,00
MMA-92	Centro Tecnológico Forestal de Cataluña	07/10/2006	2006-2007	199.750,00	VI	0,00
MMA-94	Ayuntamiento de Bilbao y Autoridad Portuaria de Bilbao	14/12/2006	12 meses	232.000,00	VI	464.000,00

CONVENIOS SUSCRITOS CON UNIVERSIDADES

REF.	SUSCRIPTOR	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	PERIODO DE VIGENCIA	APORTACIONES FINANCIERAS PREVISTAS POR MMA (€)	CAPÍTULO PPTARIO	APORTACIONES FINANCIERAS PREVISTAS POR OTROS SUSCRIPTORES (€)
MMA-67	Universidad Autónoma de Madrid	15/12/2005	24 meses a partir de la firma	154.000,00	VI	0,00
MMA-68	Universidad de Castilla-La Mancha	07/12/2005	Hasta diciembre de 2006	150.000,00	VI	0,00
MMA-69	Universidad de Valladolid	07/12/2005	12 meses a partir de la firma	100.000,00	VI	0,00
MMA-70	Universidad Politécnica de Madrid	30/11/2005	2005-2006	95.439,77	VI	0,00
MMA-71	Universidad de Lleida	31/10/2005	2005-2006	46.000,00	VI	0,00
MMA-72	Universidad de Alcalá de Henares	24/11/2005	24/11/2007	154.000,00	VI	0,00
MMA-73	Universidad de Granada	01/12/2005	01/06/2007	153.377,78	VI	0,00
MMA-74	Universidad Politécnica de Cartagena	24/11/2005	24/11/2006	153.460,00	VI	0,00
MMA-75	Universidad Politécnica de Cataluña	08/11/2005	2007	147.491,68	VI	0,00
MMA-76	Universidad de Zaragoza	08/03/2006	31/12/2006	149.999,60	II	0,00
MMA-77	Universidad de Sevilla	08/06/2006	24 meses desde la firma	137.073,85	VI	0,00
MMA-78	Universidad de Castilla-La Mancha	03/04/2006	8 meses	100.000,00	VI	0,00
MMA-79	Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes de la Universidad Politécnica de Madrid	27/07/2006	2006	70.000,00	VI	0,00
MMA-80	Universidad Politécnica de Madrid	08/04/2006	2006-2007	130.917,87	VI	23.000,00
MMA-81	Universidad Politécnica de Madrid	20/06/2006	20/11/2006	136.880,00	VI	0,00
MMA-82	Universidad de Cádiz	06/04/2006	24/11/2006	44.500,00	VI	0,00
MMA-83	Universidad Politécnica de Valencia	09/05/2006	7 meses	136.996,00	VI	0,00
MMA-84	Universidad de Cádiz	26/06/2006-	16 meses	86.420,00	VI	0,00

REF.	SUSCRIPTOR	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	PERIODO DE VIGENCIA	APORTACIONES FINANCIERAS PREVISTAS POR MMA (€)	CAPÍTULO PPTARIO	APORTACIONES FINANCIERAS PREVISTAS POR OTROS SUSCRIPTORES (€)
MMA-85	Universidad de A Coruña	20/11/2006	12 meses	137.000,00	VI	0,00
MMA-86	Facultad de Farmacia de la Universidad Complutense de Madrid	08/09/2006	31/12/2007	150.000,00	VI	0,00
MMA-87	Universidad de Valencia	10/10/2005	2005-2009	63.000,00	VI	50.000,00

Anexo - 6

CONVENIOS SUSCRITOS CON PERSONAS FÍSICAS O JURÍDICAS SUJETAS AL DERECHO PRIVADO

REFER.	SUSCRIPTOR	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	VIGENCIA	APORTACIONES FINANCIERAS PREVISTAS POR MMA (€)	CAPÍTULO PPTARIO	APORTACIONES FINANCIERAS PREVISTAS POR OTROS SUSCRIPTORES (€)
MMA-1	Fundación de Ferrocarriles Españoles	07/06/2005	31/12/2005	7.656,00	II	18.502,00
MMA-2	Fundación Biodiversidad y la Fundación General de la Universidad de Alcalá	28/02/2005	30/06/2007	1.000.000,00	VI	F. Biodiversidad 1.000.000,00 F. Gral. Universidad Alcalá 1.000.000,00
MMA-3	Colegio de Geólogos	20/06/2005	5 meses	139.310,00	VI	0,00
MMA-4	Colegio de Ingenieros de Caminos Canales y Puertos	20/06/2005	5 meses	139.310,00	VI	0,00
MMA-5	Colegio de Geógrafos	05/12/2005	12 meses	120.000,00	VI	0,00
MMA-6	Colegio de Ingenieros de Montes	24/06/2005	31/12/2005	7.000,00	VI	0,00
MMA-7	Fundación Instituto para la Sostenibilidad de los Recursos-Club Español de los Residuos	04/05/2005	31/12/2005	140.000,00	VII	140.000,00
MMA-8	Fundación Instituto para la Sostenibilidad de los Recursos-Club Español de los Residuos	31/08/2005	31/12/2006	68.000,00	VII	68.000,00
MMA-9	FEMP	10/05/2005	31/12/2005	1.000.000,00	IV	0,00
MMA-10	Fundación CEAM	10/05/2005	31/12/2005	141.900,00	IV y VII	0,00
MMA-11	IBERCLEAR	14/11/2005	2005-2007	1.429.416,26	VI	0,00
MMA-12	Fundación Observatorio del Ebro	01/09/2005	01/09/2009	281.854,64	II	0,00
MMA-13	Sociedad Española de Espeleología y Ciencias del KART	29/09/2005	30/09/2008	159.180,00	II	0,00
MMA-14	Federación Española de Deportes de -Montaña y Escalada	31/07/2006	18 meses	69.808,54	VI	0,00
MMA-15	Colegio de Ingenieros de Montes	06/06/2006	31/12/2006	8.000,00	VI	0,00
MMA-16	FEMP	14/03/2006	31/12/2006	1.000.000,00	IV	0,00
MMA-17	Fundación CEAM	18/03/2006	31/12/2006	141.900,00	IV y VII	0,00

REFER.	SUSCRIPTOR	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	VIGENCIA	APORTACIONES FINANCIERAS PREVISTAS POR MMA (€)	CAPÍTULO PPTARIO	APORTACIONES FINANCIERAS PREVISTAS POR OTROS SUSCRIPTORES (€)
MMA-18	Fundación Entorno	21/04/2006	31/12/2006	194.250,00	IV	0,00
MMA-19	Organización Sindical Unión de Agricultores y Ganaderos de Aragón-Coag	26/06/2006	31/12/2006	666.670,00	VII	0,00
MMA-20	Organización Sindical Unión General de Trabajadores de Aragón	28/06/2006	31/12/2006	666.670,00	VII	0,00
MMA-21	Organización Sindical Comisiones Obreras de Aragón	28/06/2006	31/12/2006	666.670,00	VII	0,00
MMA-22	Centro de Investigación, Fomento y Aplicación de las Nuevas Tecnologías del Agua (CENTA)	22/05/2006	31/12/2006	850.000,00	IV	0,00
MMA-23	Federación Nacional de Comunidades de Regantes (FENACORE)	22/05/2006	31/12/2006	770.000,00	IV	0,00
MMA-24	Fundación Instituto para la Sostenibilidad de los Recursos-Club Español de los Residuos	13/06/2006	31/12/2006	116.000,00	VII	116.000,00
MMA-25	Fundación Instituto para la Sostenibilidad de los Recursos-Club Español de los Residuos	19/10/2006	31/12/2006	94.000,00	VII	94.000,00