

# ¿Convenios interadministrativos de duración cuatrienal para satisfacer necesidades permanentes? Especial referencia a la cooperación local

PETRA MAHILLO GARCÍA

*Secretaria general de la Diputación de Barcelona*

JOSÉ LUIS MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS

*Director de Servicios de Secretaría, adjunto a la Secretaría General de la Diputación de Barcelona*

1. **Introducción**
2. **Ley 40/2015: la regulación de los convenios y la fijación del límite cuatrienal**
  - 2.1. Antecedentes
  - 2.2. La tramitación parlamentaria
  - 2.3. La regulación sustantiva y la excepción de la previsión normativa
3. **La asistencia y la cooperación locales y la satisfacción de necesidades permanentes**
  - 3.1. La legislación de régimen local y las previsiones sobre los convenios
  - 3.2. La legislación de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña
  - 3.3. Necesidades permanentes y disfunciones de la regulación actual
  - 3.4. La articulación de la excepción normativa y las propuestas que se formulan
4. **Epílogo**
5. **Bibliografía**

## Resumen

La Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, estableció que los convenios entre las Administraciones públicas deberán tener una

*Artículo recibido el 25/05/2020; aceptado el 05/03/2020.*

duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior, y solo admite una prórroga por un período de hasta cuatro años adicionales (art. 49.h), con rechazo de las enmiendas que proponían no sujetarlos a esos límites tan drásticos. Esa regulación resulta disfuncional cuando mediante los convenios se trata de prestar servicios o gestionar asuntos de interés común por un período superior a un cuatrienio o con carácter permanente, especialmente en el ámbito local y, en particular, en la asistencia y cooperación que prestan las diputaciones a los municipios de su provincia respectiva. Próxima la fecha en que se cumplirán cuatro años de la entrada en vigor de la Ley 40/2015, el artículo aborda la problemática generada y formula unas propuestas de modificación normativa que, con la adopción de las cautelas oportunas, den solución a las demandas planteadas.

Palabras clave: *relaciones interadministrativas e intergubernamentales; convenios entre Administraciones públicas; cooperación horizontal; prestación de servicios públicos.*

### ***Inter-administrative agreements of four-year duration for satisfying permanent needs? Special reference to local cooperation***

#### **Abstract**

*Law 40/2015, on the Legal Framework of the Public Sector, established that agreements between Public Administrations must have a fixed duration, which may not exceed four years, unless a longer term is stipulated, and only admits an extension for a period of up to four additional years (art. 49.h). All the amendments proposed not to subject them to such drastic limits were rejected. This regulation is dysfunctional when, by means of the agreements, it is envisaged to provide services or manage matters of common interest for a period of more than a four-year term or on a permanent basis, especially at the local level and, in particular, in the assistance and cooperation provided by intermediate local governments to the municipalities of their respective province. Almost after four years of the entrance into force of Law 40/2015, this article addresses the problems generated and formulates proposals for regulatory modification that, with the adoption of the appropriate precautions, try to provide solutions to the demands raised.*

*Keywords:* inter-administrative and intergovernmental relations; agreements between Public Administrations; horizontal cooperation; provision of public services.

## 1 Introducción

El 2 de octubre de 2020 se cumplirán cuatro años de la entrada en vigor de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), en aplicación de su disposición final decimoctava. La llegada de esta fecha determinará la aplicación de la regla contenida en su disposición adicional octava.1, 2.º párrafo, cuyo contenido es el siguiente:

*Disposición adicional octava. Adaptación de los convenios vigentes suscritos por cualquier Administración pública (...)*

*1. Todos los convenios vigentes suscritos por cualquier Administración pública o cualquiera de sus organismos o entidades vinculados o dependientes deberán adaptarse a lo aquí previsto en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta Ley.*

*No obstante, esta adaptación será automática, en lo que se refiere al plazo de vigencia del convenio, por aplicación directa de las reglas previstas en el artículo 49.h).1.º para los convenios que no tuvieran determinado un plazo de vigencia o, existiendo, tuvieran establecida una prórroga tácita por tiempo indefinido en el momento de la entrada en vigor de esta Ley. En estos casos el plazo de vigencia del convenio será de cuatro años a contar desde la entrada en vigor de la presente Ley.*

Concretamente, la regla establecida en dicho precepto está formulada así:

*Artículo 49. Contenido de los convenios.*

*Los convenios a los que se refiere el apartado 1 del artículo anterior deberán incluir, al menos, las siguientes materias:*

*(...)*

*h) Plazo de vigencia del convenio teniendo en cuenta las siguientes reglas:*

*1.º Los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior.*

*2.º En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga por un período de hasta cuatro años adicionales o su extinción.*

Cabe decir que estas determinaciones, también el objeto de este artículo, están previstas esencialmente para los convenios interadministrativos, defini-

dos como aquellos “firmados entre dos o más Administraciones públicas, o bien entre dos o más organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones públicas, y que podrán incluir la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración pública, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, para el ejercicio de competencias propias o delegadas” (LRJSP, artículo 47.2.a)<sup>1</sup>.

La aplicación del automatismo previsto en la disposición adicional octava a convenios formalizados con una vocación de duración indefinida parece una buena razón para reflexionar sobre la limitación a cuatro años de la duración establecida, con carácter general, por la LRJSP para estos instrumentos jurídicos de uso común. Y hacerlo, además, en relación con el subsistema local, donde su utilización está mucho más generalizada<sup>2</sup>.

## 2

### Ley 40/2015: la regulación de los convenios y la fijación del límite cuatrienal

#### 2.1

#### Antecedentes

En su Preámbulo, la LRJSP precisa que “se regulan en el Título Preliminar los convenios administrativos, en la línea prevista en el Dictamen 878 del Tribunal de Cuentas, de 30 de noviembre, de 2010, que recomendaba sistematizar su

---

1. Quedarían, por tanto, fuera del análisis los convenios regulados en el resto del artículo 47.2, es decir, los siguientes:

a) (...) los convenios interadministrativos suscritos entre dos o más Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, que se regirán en cuanto a sus supuestos, requisitos y términos por lo previsto en sus respectivos Estatutos de autonomía.

b) Convenios intraadministrativos firmados entre organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de una misma Administración pública.

c) Convenios firmados entre una Administración pública u organismo o entidad de derecho público y un sujeto de derecho privado.

d) Convenios no constitutivos ni de tratado internacional, ni de acuerdo internacional administrativo, ni de acuerdo internacional no normativo, firmados entre las Administraciones públicas y los órganos, organismos públicos o entes de un sujeto de derecho internacional, que estarán sometidos al ordenamiento jurídico interno que determinen las partes.

2. Con carácter no exhaustivo, se pueden citar las referencias bibliográficas siguientes: ARIAS MARTÍNEZ (2017, 252-577), HERNANDO RYDINGS (2016, 736-752), LUQUE REGUEIRO (2016, 1261/68), PINO SMILG (2016, 1857-1860), PIZARRO NEVADO (2016, 137-152) y VELASCO CABALLERO (2016, 36-50).

marco legal y tipología, establecer los requisitos para su validez, e imponer la obligación de remitirlos al propio Tribunal. De este modo, se desarrolla un régimen completo de los convenios, que fija su contenido mínimo, clases, duración, y extinción y asegura su control por el Tribunal de Cuentas” (II, 7.º párr.).

Pues bien, si se consulta el documento aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas (en realidad una moción, no un dictamen), se constata que ninguna de las dieciséis propuestas formuladas hace referencia a la limitación en la duración de los convenios<sup>3</sup>.

El Anteproyecto de la LRJSP que fue sometido al dictamen del Consejo de Estado sí establecía, en cambio, unas previsiones sobre la duración de los convenios. El alto órgano consultivo se hace eco y emite la siguiente valoración:

“El artículo 24 del Anteproyecto versa sobre el contenido de los convenios, que se disciplina con más detalle que en la regulación actual. Merece particular atención su apartado h), relativo al plazo de vigencia, que, tras constreñir inicialmente la duración de todos los convenios a un plazo máximo de cuatro años, permite su prórroga hasta cuatro años más, y finalmente, aunque con carácter excepcional, contempla la posibilidad de sostener su vigencia hasta un total de cincuenta años. Sería conveniente reconsiderar la redacción prevista y establecer un margen temporal alternativo más equilibrado” (Dictamen núm. 274/2015, de 29.4, IV.A.4)<sup>4</sup>.

El Proyecto de la LRJSP fue aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 8.5.2015 y ya recogía la limitación a la duración de los convenios en los siguientes términos:

*Artículo 49. Contenido de los convenios.*

*Los convenios a los que se refiere el apartado 1 del artículo anterior deberán incluir, al menos, las siguientes materias:*

(...)

3. En concreto, en la exhaustiva moción no hay ninguna mención a la duración, y en cuanto al plazo o la vigencia de los convenios solo son citados al objetar el Tribunal que, “con harta frecuencia, en convenios que canalizan subvenciones que se imputan a créditos nominativos, se ha constatado la existencia de deficiencias tales como la extensión del plazo de vigencia y de los compromisos financieros más allá del ejercicio presupuestario, anomalía que en ocasiones se trata de salvar condicionando los gastos de ejercicios futuros al otorgamiento de la correspondiente dotación nominativa en los presupuestos venideros, condicionamiento que 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” (apartado II, 3.2, 6.º párr.).

La *Moción sobre la necesidad de establecer un adecuado Marco Legal para el empleo del Convenio de Colaboración por las Administraciones Públicas*, aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas, fue publicada en el BOE núm. 64, del 15.3.2013; accesible en <https://www.boe.es/boe/dias/2013/03/15/pdfs/BOE-A-2013-2853.pdf>

4. El Dictamen se puede consultar en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2015-274>

- h) *Plazo de vigencia del convenio teniendo en cuenta las siguientes reglas:*
1. *Los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior.*
  2. *En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción*<sup>5</sup>.

Como se puede apreciar del contraste con el Anteproyecto de Ley, el *margen temporal alternativo más equilibrado* demandado por el Consejo de Estado se resolvió en el proyecto por la vía de suprimir la posibilidad excepcional de la duración hasta cincuenta años, y con una redacción que se mantendría inalterada hasta la aprobación de la Ley<sup>6</sup>.

## 2.2

### La tramitación parlamentaria

El PLRJSP fue objeto de una tramitación parlamentaria muy rápida: del 12 de mayo al 1 de octubre de 2015, fecha esta última en la que el Congreso de los Diputados aprobó el texto definitivo<sup>7</sup>. Sobre este *iter legislativo* en relación con el tema que tratamos pueden formularse las siguientes consideraciones<sup>8</sup>:

- a) En relación con el trámite en el Congreso:

Respecto de la regulación sobre la duración de los convenios consignada en el artículo 49.h) del PLRJSP se presentaron las enmiendas siguientes<sup>9</sup>:

---

5. El PLRJSP se puede consultar en [http://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura\\_10/spl\\_100/pdfs/1.pdf](http://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_10/spl_100/pdfs/1.pdf). Sobre la aprobación por el Consejo de Ministros, véase <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2015/refc20150508.aspx#Admones>

6. La *Memoria del análisis de impacto normativo* (MAIN) del PLRJSP, al margen de recoger la cita errónea del *dictamen* del Tribunal de Cuentas, no contiene ninguna mención a la duración en la sucinta explicación de los convenios (véase MAIN, II.2, pp. 11 y 12; accesible en [http://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura\\_10/spl\\_100/pdfs/2.pdf](http://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_10/spl_100/pdfs/2.pdf)

7. Fuente: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* del 01/10/2015 (p. 116); accesible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-309.PDF#page=101](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-309.PDF#page=101)

8. A la consulta de los trámites parlamentarios seguidos con relación al PLRJSP se puede acceder a través de [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?piref73\\_2148295\\_73\\_1335437\\_1335437.next\\_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLIST&BASE=IW10&FMT=INITXDSS.fmt&DOCS=1-1&DOCORDER=FIFO&OPDEF=A DJ&QUERY=%28121%2F000154\\*.NDOC.%29](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLIST&BASE=IW10&FMT=INITXDSS.fmt&DOCS=1-1&DOCORDER=FIFO&OPDEF=A DJ&QUERY=%28121%2F000154*.NDOC.%29)

9. Fuente: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-154-2.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-154-2.PDF#page=1)

– Por parte del Grupo Unión Progreso y Democracia (UPyD), las núms. 12 y 13, que proponían pasar la duración máxima de los convenios y de su prórroga adicional de 4 a 8 años (núms. 1 y 2 del artículo 49.h, respectivamente), argumentando que “cuanto más longevos sean los convenios aportará mayor estabilidad al sistema”.

– Por el Grupo Vasco (GV), la enmienda núm. 42, que defendía que “debe suprimirse la referida letra h), en atención a que su contenido excede el ámbito de lo básico al no dejar margen alguno de desarrollo por las comunidades autónomas”, añadiendo una serie de consideraciones sobre “el uso abusivo y desproporcionado del título competencial ‘regulación básica del régimen jurídico de las Administraciones públicas’ a largo de todo el proyecto de Ley”<sup>10</sup>.

– Por el Grupo de Convergència i Unió (GCIU), la enmienda 119, que abogaba por mantener como contenido obligatorio del convenio la mención al plazo de vigencia, pero suprimiendo las reglas de la letra h) del artículo 49, aduciendo que “se propone la supresión de la limitación de la vigencia de los convenios a cuatro años de conformidad con la motivación ya expuesta de mantener la naturaleza flexible de los instrumentos de colaboración y la libertad de pactos” (argumentación expuesta en el enmienda 117).

Como ya sabemos, estas enmiendas no fueron aceptadas; de hecho, la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas del Congreso, en la sesión de 21.7.2015, aprobó el mismo texto del PLRJSP enviado por el Gobierno, de acuerdo con el Informe de la Ponencia, y sin introducir ninguna enmienda<sup>11</sup>.

b) En relación con el trámite en el Senado:

Respecto de la regulación sobre la duración de los convenios consignada en el artículo 49.h) del PLRJSP se presentaron las mismas enmiendas formuladas en el Congreso por los GV y GCIU (UPyD no tenía representación en la Cámara Alta), con el mismo resultado desestimatorio que ya conocemos. De hecho, en la sesión del Pleno del Senado (9.9.2015) solo se aceptaron cuatro enmiendas (todas ellas presentadas por el Grupo Popular). Y así el texto volvió al Congreso, donde fue aprobado, tal como ya se ha señalado, el 1 de octubre de 2015<sup>12</sup>.

10. Cabe añadir que esta enmienda el GV la complementaba con la núm. 70, en la que proponía la supresión correlativa del periodo de 4 años contenido en la DA 8.ª1, 2.º párr., sobre la adaptación automática de los convenios sin plazo de vigencia o por tiempo indefinido.

11. Fuente: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-154-4.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-154-4.PDF#page=1); [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-154-3.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-154-3.PDF#page=1)

12. Las enmiendas presentadas en el Senado tenían los núms. siguientes: la 54 por GCIU (correlativa a la 119 del Congreso) y las 148 y 171 por GV (reproducción de las 42 y 70); accesibles en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/SEN/BOCG/2015/BOCG\\_D\\_10\\_585\\_3952.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/SEN/BOCG/2015/BOCG_D_10_585_3952.PDF)

## 2.3

### La regulación sustantiva y la excepción de la previsión normativa

Rechazadas las enmiendas en los términos vistos, la regulación sustantiva de los convenios en lo que afecta al tema que tratamos se caracteriza, pues, por las siguientes notas (LRJSP, artículo 49.h y disposición adicional octava.1):

1.<sup>a</sup>) Se fija un límite de duración determinada a los convenios, que no podrá ser superior a 4 años.

2.<sup>a</sup>) Se admite que, antes de la finalización del plazo previsto en el convenio, los firmantes podrán acordar la prórroga por un período de hasta 4 años adicionales.

3.<sup>a</sup>) Los convenios que no hayan sido adaptados y no tuvieran determinado un plazo de vigencia, o cuya vigencia fuera indefinida, automáticamente han sido prorrogados hasta el 2.10.2020, fecha en que se cumplirán los 4 años desde la entrada en vigor de la LRJSP, previstos en su disposición adicional octava.1.

Sin olvidar las limitaciones establecidas, puede resultar útil recordar los objetivos o las finalidades que la misma Ley fija para la suscripción de convenios; así, son los siguientes (LRJSP, artículo 48.3):

- mejorar la eficiencia de la gestión pública;
- facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos;
- contribuir a la realización de actividades de utilidad pública;
- y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Desde un punto de vista teleológico, hay que centrarse en los tres primeros mandatos y dejar de lado el cuarto<sup>13</sup>. Y lo cierto es que ni la mejora de la eficiencia de la gestión pública, ni tampoco la facilitación de la utilización conjunta de medios y servicios públicos, ni menos aún la contribución a la

---

Para la consulta del Informe de la Ponencia, véase [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/SEN/DS/CO/DS\\_C\\_10\\_515.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/SEN/DS/CO/DS_C_10_515.PDF); para la aprobación por el Pleno del Senado, [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/SEN/BOCG/2015/BOCG\\_D\\_10\\_597\\_4135.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/SEN/BOCG/2015/BOCG_D_10_597_4135.PDF) y [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/SEN/DS/PL/DS\\_P\\_I0\\_171.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/SEN/DS/PL/DS_P_I0_171.PDF); y para la aprobación por el Pleno del Congreso, [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-154-6.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-154-6.PDF#page=1) y [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-309.PDF#page=101](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-309.PDF#page=101)

13. En rigor, el *cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera* no puede ser en sí mismo ni un objetivo ni una finalidad de los convenios, sino, sencillamente, una obligación a observar por las entidades públicas firmantes (*ex CE*, 135, y *LO 2/2012*, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera), y cuya cita no se explica sino a partir de *la obsesión* del legislador de los años de la crisis económica aguda (2011-2015) por el cumplimiento de estos principios, presente también en otras manifestaciones legislativas, como en la *LRSAL* (L 27/2013), como después veremos.

realización de actividades de utilidad pública, justifican por sí solas ninguna exigencia de limitación de la duración de los convenios a 4 años.

Ciertamente, la misma LRJSP dispone que este plazo máximo quede excepcionado cuando “normativamente se prevea un plazo superior” (artículo 49.h.1, *in fine*), pero esta determinación ya avanzamos que requiere de un instrumento normativo que, indefectiblemente, necesita del concurso de los poderes central o autonómico, ya sea por la vía reglamentaria o la legislativa.

También se ha de consignar que se pueden encontrar previsiones normativas que habilitan plazos superiores a los 4 años; así:

- La propia LRJSP, al establecer que, “cuando el convenio tenga por objeto la delegación de competencias en una entidad local, deberá cumplir con lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local” (artículo 48.7.2.º párr.), se conecta con esta misma Ley (LBRL), la cual, al regular la delegación del Estado o las comunidades autónomas en los municipios, establece que su duración “no podrá ser inferior a cinco años” (artículo 27.1.3.º párr., en la redacción dada por la Ley 27/2013/LRSAL).

- Igualmente la LRJSP exime del plazo máximo de 4 años a otras dos figuras, cuando prescribe que “las normas del presente Capítulo no serán de aplicación a las encomiendas de gestión y los acuerdos de terminación convencional de los procedimientos administrativos” (artículo 48.9).

### 3

## La asistencia y la cooperación locales y la satisfacción de necesidades permanentes

### 3.1

#### La legislación de régimen local y las previsiones sobre los convenios

De la regulación de la LBRL sobre los convenios en relación con el tema que estamos analizando interesa destacar los siguientes aspectos:

1.º) La formalización de convenios es uno de los instrumentos de cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones General del Estado y de las comunidades autónomas (artículo 57.1).

2.º) La suscripción de convenios y la constitución de consorcios deben mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibili-

dad financiera (artículo 57.2), donde se detecta la coincidencia parcial con el artículo 48.3 de la LRJSP antes transcrito.

3.º) La constitución de un consorcio solo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquella permita una asignación más eficiente de los recursos económicos. En todo caso, habrá de verificarse que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda de la entidad local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos (artículo 57.3).

4.º) Ninguna determinación se localiza en la legislación de régimen local sobre la limitación en la duración de los convenios.

El Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (TRLCat), aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, contiene la sucinta determinación siguiente:

*Artículo 191*

*Convenios y consorcios*

*191.1 La Administración de la Generalidad y los entes locales pueden establecer convenios o consorcios sobre servicios locales o asuntos de interés común, con el fin de instrumentar fórmulas de asistencia y cooperación económica, técnica y administrativa.*

*191.2 De los acuerdos de cooperación establecidos entre la Administración de la Generalidad y los entes locales, se dará cuenta a las otras Administraciones que puedan estar interesadas y no hayan intervenido en la formalización del acuerdo.*

A su vez, del Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales (ROAS), aprobado por el Decreto 179/1995, importa resaltar las prescripciones siguientes:

1.ª) Los convenios son objeto de una regulación detallada (artículos 303 a 311), y definidos en términos muy amplios:

- por el convenio se establece una relación de cooperación consensuada entre entes locales o entre estos y otras Administraciones públicas, para la prestación de servicios o para el desarrollo de las competencias legalmente atribuidas, en cuya satisfacción tengan un interés común;
- el convenio podrá tener por objeto la creación ulterior de una entidad o un órgano de composición plural y de gestión común;
- a través de los convenios se puede realizar la cooperación interadministrativa, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común (artículo 303).

2.ª) Entre los elementos del convenio se exige la referencia al “plazo de vigencia del convenio y, en su caso, prórroga de este” (artículo 308.f).

3.<sup>a</sup>) Tampoco encontramos ninguna prescripción sobre un plazo máximo de duración de los convenios.

### 3.2

#### La legislación de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña

La Ley 26/2010, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña, también contiene una regulación de los convenios, de la que pueden distinguirse los siguientes aspectos:

1.º) Se contiene en los artículos 108 a 112 y define el convenio de colaboración como “todo acuerdo sujeto al derecho público, del que se derivan obligaciones jurídicas directas para las partes, con independencia de la denominación del instrumento que lo contenga”, precisando que “las Administraciones públicas de Cataluña pueden suscribir convenios y protocolos con otras Administraciones públicas y con los organismos y entidades públicas dependientes o vinculados a estas, en el ámbito de las competencias respectivas y para la consecución de fines de interés común” (artículo 108.1 y 3).

2.º) Entre los aspectos que deben contener los convenios se incluye “el plazo de vigencia del convenio y, en su caso, el régimen de prórroga”, añadiendo que “si el convenio comporta compromisos de gasto económico, las prórrogas deben ser expresas” (artículo 110.g).

3.º) Entre la detallada regulación no se consigna determinación alguna sobre la limitación en la duración de los convenios.

### 3.3

#### Necesidades permanentes y disfunciones de la regulación actual

En el amplio y denso flujo de relaciones entre los gobiernos y las administraciones locales, autonómicas y central es bastante evidente que las limitaciones fijadas por la regulación actual resultan altamente disfuncionales cuando se trata de instrumentar la figura de los convenios para satisfacer necesidades permanentes. Así, un primer caso genérico, pero que conoce de manifestaciones diversas, es el de la asistencia de las diputaciones a los municipios de su provincia (así, en los ámbitos del fomento y apoyo a la gran variedad de actividades culturales, la mejora del comercio urbano o el fortalecimiento de la oferta turística), ejerciendo

así sus competencias (LBRL, 36.1.b) y dando cumplimiento a su función constitucional (CE, 137). Otro supuesto, más concreto, gira alrededor de una propuesta de colaboración estable entre dos o más entidades públicas, locales o de otro tipo, que se proyecta hacia el futuro y que puede centrar su objeto tanto en la gestión de equipamientos como en el desarrollo de actividades.

Si se quieren ejecutar actuaciones conjuntas como las descritas, su articulación por la vía del convenio topa con muchas dificultades; así:

- De entrada, la limitación de la duración inicial de los convenios a 4 años lastra los planteamientos que contemplen tanto inversiones y su posible financiación mediante créditos como la incorporación de nuevo personal, por cuanto la *provisionalidad* de aquella duración no se corresponde con los compromisos inherentes a estos recursos financieros y humanos.

- Tampoco la posibilidad de una prórroga adicional de 4 años aporta ninguna solución, ya que la actuación continúa instalada en la incertidumbre por su futuro.

- Porque ¿qué ocurre cuando finaliza la prórroga? ¿Es legalmente posible formalizar una segunda prórroga o un nuevo convenio con el mismo objeto, ambas posibilidades no previstas en la LRJSP, a pesar de que se trate de satisfacer necesidades permanentes? Demasiadas dudas se plantean respecto de este pronunciamiento en un sentido afirmativo, sobre el que planea, por otro lado, la sombra del reproche del fraude de ley.

- Finalmente, otra disfunción se evidencia al contrastar esta regulación que venimos comentando con las determinaciones de otras previsiones normativas sobre el binomio consorcio / convenio. El dilema sobre la idoneidad de una u otra figura se plantea cuando se trata de articular la colaboración estable entre dos o más entidades públicas, locales o de otro tipo, que se proyecta hacia el futuro y que puede centrar su objeto tanto en la gestión de equipamientos como en el desarrollo de actividades que anunciábamos antes. En la resolución del dilema parte con ventaja la defensa del consorcio. Y no porque entendamos que no se pueda gestionar mediante un convenio –que sí lo consideramos–, sino porque este estará sujeto a la restricción del período cuatrienal y sin una cobertura para una duración inicial superior, mientras que el consorcio se constituye de ordinario con carácter indefinido. Se dará así la paradoja de que el mandato legislativo en favor de la preferencia del convenio respecto del consorcio contenido en la legislación básica de régimen local, antes señalado (LBRL, 57.3), se verá constreñido por la aplicación de la legislación básica general sobre régimen jurídico del sector público.

### 3.4

#### La articulación de la excepción normativa y las propuestas que se formulan

Ya sabemos que la limitación de la duración de los convenios y de su prórroga a 4 años tiene una excepción: “que normativamente se prevea un plazo superior”. Pero también hemos avanzado que esta determinación, indefectiblemente, necesita del concurso de los poderes central o autonómico, ya sea por la vía reglamentaria o la legislativa. La ordenanza o el reglamento locales están configurados para regular los servicios u otras actividades en relación con los usuarios o la ciudadanía, pero no para dar cobertura a las relaciones interadministrativas instrumentadas a través de convenios, ni tampoco para dar solución al *cul-de-sac* al que se llega después de la prórroga adicional de 4 años, cuando estamos ante una colaboración estable que demanda un período de duración superior o la ya aludida satisfacción de necesidades permanentes.

Considerando estos antecedentes, de las vías posibles para dar salida a la problemática planteada, la legislativa es, sin duda, la más adecuada, ya que su posición ordinal puede garantizar una aplicación general, si bien susceptible de diferenciación en razón de la norma legal que acogiera la modificación propuesta; así, la de régimen local de Cataluña, la básica de régimen local o la básica general.

Sobre estas bases, formulamos las siguientes propuestas:

a) En relación con el TRLCat, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003:

#### **Artículo 191**

*Convenios y consorcios*

*191.1 La Administración de la Generalidad y los entes locales pueden establecer convenios o consorcios sobre servicios locales o asuntos de interés común, con el fin de instrumentar fórmulas de asistencia y cooperación económica, técnica y administrativa.*

*191.2 De los acuerdos de cooperación establecidos entre la Administración de la Generalidad y los entes locales, se dará cuenta a las otras Administraciones que puedan estar interesadas y no hayan intervenido en la formalización del acuerdo.*

Modificación propuesta, adición (artículo 191.3):

#### **Artículo 191**

*Convenios y consorcios*

*191.1 La Administración de la Generalidad y los entes locales pueden establecer convenios o consorcios sobre servicios locales o asuntos de*

*interés común, con el fin de instrumentar fórmulas de asistencia y cooperación económica, técnica y administrativa.*

*191.2 De los acuerdos de cooperación establecidos entre la Administración de la Generalidad y los entes locales, se dará cuenta a las otras Administraciones que puedan estar interesadas y no hayan intervenido en la formalización del acuerdo.*

***191.3 Los convenios entre entidades públicas deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que con su formalización se presten servicios o se gestionen asuntos de interés común por un período superior al indicado o con carácter permanente, con cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, el acuerdo del pleno de las entidades locales firmantes y la comunicación a las otras Administraciones que puedan estar interesadas y no hayan intervenido en la formalización del convenio.***

La propuesta se justifica sobre las bases siguientes:

– La duración superior a 4 años queda amparada en razón de que con la formalización del convenio se presten servicios o se gestionen asuntos de interés común por un período superior al indicado o con carácter permanente.

– La atribución al pleno de las entidades locales responde a la superación del plazo ordinario cuatrienal, previsión que cuenta con otros referentes normativos<sup>14</sup>.

– El recordatorio sobre la observancia de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera añade un plus de rigor a la adaptación de ese compromiso, más dilatado en el tiempo, que el acuerdo entraña.

– Finalmente, la comunicación a las otras Administraciones que puedan estar interesadas, y no hayan intervenido en la formalización del convenio, se explica para mantener la simetría con el vigente redactado del propio artículo 191.2 del TRLCat.

b) En relación con la LBRL:

*Artículo 57.*

*1. La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las comunidades autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de*

14. Así, en la DA 2.ª2 de la L 9/2017, de contratos del sector público, y el artículo 174.5 del Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales, aprobado por el RDLeg 4/2004, que atribuyen al pleno la competencia cuando se supera el plazo de 4 años en relación con los contratos públicos y los compromisos de gasto de carácter plurianual, respectivamente.

*interés común, 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 los convenios administrativos que suscriban.*

*De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información.*

*2. La suscripción de convenios y constitución de consorcios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.*

*3. La constitución de un consorcio solo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquella permita una asignación más eficiente de los recursos económicos. En todo caso, habrá de verificarse que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la entidad local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos.*

Modificación propuesta, adición (artículo 57.4):

*Artículo 57.*

*1. La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las comunidades autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, 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 los convenios administrativos que suscriban.*

*De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información.*

*2. La suscripción de convenios y constitución de consorcios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.*

*3. La constitución de un consorcio solo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquella permita una asignación más eficiente de los recursos económicos. En todo caso, habrá de*

*verificarse que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la entidad local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos.*

***4. Los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que con su formalización se presten servicios o se gestionen asuntos de interés común por un período superior al indicado o con carácter permanente, con cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y el acuerdo del pleno de las entidades locales signatarias.***

La justificación de la propuesta de modificación se basa en los mismos argumentos que los expuestos en relación con el artículo 191 del TRLCat, si bien la misma ya no recoge la necesidad de comunicación, por no resultar necesaria en este precepto.

c) En relación con la Ley 40/2015:

*Artículo 49. Contenido de los convenios.*

*Los convenios a los que se refiere el apartado 1 del artículo anterior deberán incluir, al menos, las siguientes materias:*

*(...)*

*h) Plazo de vigencia del convenio teniendo en cuenta las siguientes reglas:*

*1.º Los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior.*

*2.º En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción.*

*En el caso de convenios suscritos por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, esta prórroga deberá ser comunicada al Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación al que se refiere la disposición adicional séptima.*

*Modificación propuesta (artículo 49.h.):*

*Artículo 49. Contenido de los convenios.*

*Los convenios a los que se refiere el apartado 1 del artículo anterior deberán incluir, al menos, las siguientes materias:*

*(...)*

*h) Plazo de vigencia del convenio teniendo en cuenta las siguientes reglas:*

*1.º Los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que con su formalización se presten servicios o se gestionen asuntos de interés común por un período superior al indicado o con carácter permanente, con cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y el acuerdo de los órganos competentes de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas, y del pleno en el caso de las entidades locales signatarias.*

*2.º En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el convenio, los firmantes podrán acordar unánimemente su prórroga por el período que estimen oportuno en razón de la naturaleza del mismo o su extinción.*

*En el caso de convenios suscritos por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, esta prórroga deberá ser comunicada al Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación al que se refiere la disposición adicional séptima.*

Los argumentos utilizados para defender la modificación de la LBRL son los mismos que pueden esgrimirse para la propuesta relativa a la LRJSP, si bien en esta se añade la mención al acuerdo de los órganos competentes de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas, atendido que afecta a estas dos Administraciones, pero sin prejuzgar el órgano de aprobación, así como la relativa a la prórroga acordada por los firmantes por el período que estimen oportuno en razón de la naturaleza del convenio, sin sujeción forzosa, por tanto, al plazo cuatrienal.

## 4

### Epílogo

Las propuestas formuladas no tienen otra pretensión que agilizar y simplificar la aprobación y la formalización de los convenios, una manifestación de las relaciones interadministrativas e intergubernamentales, cuyo objetivo no es otro que la satisfacción del interés público y las necesidades de la ciudadanía; una actividad convenial que alcanza, por otra parte, unas cifras ciertamente elevadas<sup>15</sup>. Y hacerlo en un aspecto tan relevante como su duración, de cuya

<sup>15</sup>. El Registro de Convenios de colaboración y cooperación de Cataluña muestra las siguientes cifras: 2016 (1431), 2017 (2126), 2018 (3022) y 2019 (1332); consulta efectuada el 9.2.2020; para su consulta, véase <http://exteriors.gencat.cat/ca/ambits-dactuacio/relacions->

articulación funcional depende, en buena medida, la viabilidad misma de la actuación que se quiere llevar a cabo mediante el convenio.

Obviamente no se trata de pasar miméticamente a fijar una duración indefinida para todos los convenios. En las propuestas se sigue considerando como primera opción la del período cuatrienal. Reiterado este límite, lo que se abre es la posibilidad de que las Administraciones puedan establecer una duración mayor, naturalmente adecuada a la naturaleza y al objeto del convenio, y de ahí la apelación al cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, lo que requerirá de la necesaria justificación para que la propuesta sea aprobada –no se olvide– por el pleno de la corporación local, y que siempre requerirá un pronunciamiento sobre el plazo de la vigencia. Con este marco, el convenio indefinido será siempre la opción última y, si se quiere, excepcional, reservada solo a los supuestos de necesidades permanentes cuya satisfacción demande una duración no limitada *ab initio* (así, como la alternativa al consorcio ya expuesta). Y en cualquier caso no debe olvidarse que la convenial es una relación bilateral o multilateral de carácter voluntario, de manera que lo que compete a la legislación es articular los mecanismos para que esa relación se mantenga mientras perdure el consenso entre las Administraciones signatarias sobre que el instrumento formalizado es el idóneo para la satisfacción de esas necesidades permanentes a la que da cobertura. Porque si, en un momento dado, llega a desaparecer el consenso o el instrumento deviene ineficiente, indefectiblemente la relación convenial se extinguirá, ya sea por mutuo acuerdo o por la denuncia o separación de una o más partes, derecho este cuyo ejercicio es consustancial a las relaciones jurídicas asentadas sobre la base de la voluntariedad.

Es una realidad contrastada que la Directiva 2014/24/UE potencia la cooperación horizontal entre las entidades públicas, y de ello se ha hecho eco la Ley 9/2017, de contratos del sector público (artículos 6.1 y 31.1.b), aunque no haya desarrollado todas las posibilidades que aquella brindaba<sup>16</sup>.

institucionals/relacions-intergovernamentals/registre-de-convenis-de-collaboracio-i-cooperacio/consulta-del-registre-de-convenis-de-collaboracio-i-cooperacio/?q=&p=0&dFR%5Bexercici%5D%5B0%5D=2019&dFR%5Bexercici%5D%5B1%5D=2015&is\_v=1

16. Entre las muchas contribuciones al respecto, se seleccionan las de HUERGO LORA (2017), sobre la cooperación horizontal y los convenios en la Directiva, y, sobre la misma cuestión en la LCSP/2017, GIMENO FELIU (2019, 147-153); sobre la limitación de esta Ley, léase la opinión de HUERGO LORA: “¿Por qué se ha quedado un paso por detrás el derecho español? Porque, al decir que la cooperación horizontal solo es admisible cuando el convenio tenga un objeto distinto al de los contratos típicos, sigue anclado en una doctrina que el TJ estableció en 2005 pero abandonó en 2009, es decir, una doctrina que solo admite una única excepción al principio del contratista interpuesto: la excepción de las adjudicaciones a medios propios. Esto obliga a distinguir ‘convenios’ y ‘contratos’, no por su objeto sino por su causa, algo que me parece, como he dicho, estéril” (2019, 147).

En cualquier caso, aprovechando que se han desvanecido las dudas que sometían esta cooperación y la actividad convenial a sospecha, de lo que se trata es, sencillamente, de que la dimensión temporal del instrumento jurídico se adecue a las características y las necesidades de la realidad que quiere regular. Y de que, si estas son permanentes o de larga duración, los gobiernos y las administraciones públicas –los locales de manera señalada– no se vean forzados a aprobar y formalizar convenios con una duración de 4 años, primero, y después una prórroga adicional, para finalmente tener que buscar la manera de poder continuar cumpliendo con su obligación de satisfacer las necesidades demandadas.

La tramitación de las leyes de medidas de acompañamiento de los presupuestos generales de la Generalitat de Cataluña y del Estado para 2020 sería una buena oportunidad para acometer la modificación legislativa que lo hiciera posible<sup>17</sup>.

## 5

### Bibliografía

- ARIAS MARTÍNEZ, M.<sup>a</sup> A., “De los convenios”, en CAMPOS ACUÑA, C. (dir.), *Comentarios a la Ley 40/20015 de Régimen Jurídico del Sector Público*, Wolters Kluwer, 2017.
- GIMENO FELIU, J. M.<sup>a</sup>, *La Ley de Contratos de Sector Público 9/2017. Sus principales novedades, los problemas interpretativos y las posibles soluciones*, Aranzadi – Fundación Democracia y Gobierno Local, 2019.
- HERNANDO RYDINGS, M.<sup>a</sup>, “La colaboración interadministrativa local: novedades en el nuevo régimen jurídico de los convenios y de los consorcios”, en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.), *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, Wolters Kluwer, 2016.

<sup>17</sup>. En el momento de cerrar este artículo, el Proyecto de Ley de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente, aprobado por el Consejo Ejecutivo en la reunión de 20.1.2020, ya ha iniciado su tramitación en el Parlament de Cataluña y, entre otras previsiones de modificaciones legislativas, en su artículo 75, contiene la del TRLCat, precisamente el texto legal cuyo artículo 191 proponemos modificar para adecuar la duración de los convenios; para el proyecto y el trámite parlamentario, véase <https://www.parlament.cat/document/bopc/41081621.pdf#page=3>; <https://www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria/siap/index.html?STRUTSANCHOR1=detallExpedient.do&criteri=200-00012/12&ad=1>

En cuanto a los Presupuestos Generales del Estado, aún no se ha iniciado su *iter parlamentario*, pero es de desear que no se demore y pueda acoger alguna de las propuestas relativas a la LBRL y la LRJSP, si así se estima oportuno.

- HUERGO LORA, A., “Los convenios interadministrativos y la legislación de contratos públicos», *REALA*, núm. 8, noviembre 2017.
- HUERGO LORA, A., “La prestación de los servicios públicos locales”, *Documentación Administrativa*, núm. 6, enero-diciembre 2019.
- LUQUE REGUEIRO, F., “De los convenios. Artículo 49. Contenido de los convenios”, en RECUERDA GIRELA, M. Á. (dir.), *Régimen jurídico del Sector Público y Procedimiento Administrativo Común*, Thomson Reuters/Aranzadi, 2016.
- PINO SMILG, M., “Disposición adicional octava. Adaptación de los convenios vigentes suscritos por cualquier Administración Pública e inscripción de organismos y entidades en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local”, en RECUERDA GIRELA, M. Á. (dir.), *Régimen jurídico del Sector Público y Procedimiento Administrativo Común*, Thomson Reuters/Aranzadi, 2016.
- PIZARRO NEVADO, R., “Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público”, en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H., *El nuevo régimen jurídico del sector público*, Wolters Kluwer, 2016.
- VELASCO CABALLERO, F., “Régimen jurídico-organizativo de la Administración local tras la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público de 2015”, en VELASCO CABALLERO, F., *Anuario del Derecho municipal 2015*, Marcial Pons, 2016.