

Los convenios administrativos en el ámbito local y su actual régimen jurídico

JUAN ALEMANY GARCÍAS

*Profesor contratado doctor de Derecho Administrativo por ANECA.
Profesor asociado de Derecho Administrativo - Univ. Illes Balears
y Univ. Rovira i Virgili.
Abogado
alemanypm10@icaib.org*

- 1. Los convenios administrativos en la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público**
 - 1.1. Principales novedades contenidas en la Ley 40/2015 en relación con los convenios administrativos
 - 1.2. Principales diferencias entre contrato y convenio administrativo
 - 1.3. Análisis dogmático de los protocolos de actuación. ¿Son verdaderos convenios administrativos?
 - 1.4. Aspectos *de lege ferenda* en relación con la figura de los convenios administrativos
 - 1.5. El contenido de los convenios administrativos
- 2. Los convenios administrativos en la LCSP 2017**
 - 2.1. Novedades de la LCSP 2017 en relación con la figura del convenio
 - 2.2. Trato jurisprudencial de los convenios de colaboración en la LCSP
- 3. Los convenios en el Real Decreto Legislativo 7/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana**
- 4. Conclusiones**
- 5. Bibliografía**

Resumen

Los comentarios del presente artículo hacen referencia a la regulación jurídica de los convenios administrativos que con carácter general se han contenido en la Ley 40/2015, sustituyendo el régimen jurídico que de los mismos se establecía en la derogada Ley 30/1992, que se caracterizaba por regular muy sistemáticamente la figura de los convenios administrativos, y por ser aplicable tan solo a los convenios que se celebraban entre el

Artículo recibido el 12/11/2019; aceptado el 05/03/2020.

Estado y las comunidades autónomas. A raíz de la Ley 40/2015 cambia esta situación, ya que se van a regular los convenios, no solamente suscritos por Administraciones públicas, sino también por la figura del poder adjudicador, así como los convenios que celebren tanto unas como otros con sujetos de derecho privado.

Palabras clave: *convenio; contrato; Administración; poderes adjudicadores; particulares.*

Administrative agreements at the local level and its current legal regime

Abstract

The comments of this article refer to the legal regulation of administrative agreements that have been generally contained in Law 40/2015, replacing the legal regime that was established in Law 30/1992. The latter was characterized, first, for regulating very systematically the figure of administrative agreements, and, second, for being applicable only to agreements that were concluded between the State and the Autonomous Communities. As a result of Law 40/2015, this situation changed, since the new Law regulates agreements signed by the Public Administration, other contract authorities and the agreements signed by all with private agents.

Keywords: administrative agreement; contract; Administration; contracting authorities; private agents.

1

Los convenios administrativos en la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público

1.1

Principales novedades contenidas en la Ley 40/2015 en relación con los convenios administrativos

Podemos considerar que los convenios administrativos no tenían hasta la fecha una regulación unitaria, ya que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), venía a regular los convenios de manera poco clara, ya que se limitaba a regularlos como terminación del

procedimiento administrativo. La aprobación en el 2015 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), con su entrada en vigor en octubre de 2016, establece un nuevo régimen jurídico de los convenios administrativos, que viene a sustituir la regulación arcaica de la LRJPAC. La LRJSP ha introducido una nueva forma de regular los convenios administrativos en la legislación básica, que ha venido a sustituir a la que de forma fragmentaria e incompleta se recogía hasta la fecha en la LRJPAC. El régimen jurídico de la LRJSP se ubica en el capítulo sexto, “De los convenios”, situado en el título preliminar de la Ley: “Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público”. Nos gustaría apuntar que quedan al margen de esa regulación aquellos convenios que se celebran como terminación del procedimiento entre la Administración y un particular, e incluso entre Administraciones públicas (artículo 48.9 de la LRJSP), que es lo que el profesor BUSTILLO BOLADO¹ (2001:38) ha llamado “convenios de composición”. Este tipo de convenios siguen regulados casi en los mismos términos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), concretamente en su artículo 86. Otro aspecto importante a destacar en relación con los convenios² administrativos se regula en los artículos 47 a 53 de la LRJSP, que hacen un total de siete artículos, más del doble respecto a lo que regulaba la LRJPAC, que contenía solo tres preceptos (artículos 6, 8 y 9), mucho más escuetos que en la LRJSP. Por tanto, la misma trata los convenios administrativos con mucha más amplitud, abordando de manera detallada el régimen de los convenios administrativos acorde a las recomendaciones del Tribunal de Cuentas en su Dictamen 878, de 30 de noviembre de 2010, centrándose dicha regulación en la perspectiva económico-financiera de los convenios, en especial en sujetar a límites todo aquello que pueda incidir en la estabilidad presupuestaria.

1. BUSTILLO BOLADO, R. O. y CUERNO LLATA, J. R. (2001:38). Señalan los autores que “la distinción contratos privados-contratos administrativos se configura en el derecho administrativo español como la ‘summa divisio’ de los contratos celebrados por las Administraciones públicas. La calificación de un determinado contrato como privado o como administrativo resulta una operación jurídica de vital importancia, puesto que de ella van a derivarse trascendentes consecuencias de régimen jurídico: singularmente la determinación del fuero jurisdiccional y la presencia de privilegios (en más y en menos) de poder público”.

2. HUERGO LORA, A. (1998:73). Señala el autor que “la proliferación de los convenios entre la Administración y los particulares no es en absoluto un acontecimiento neutral o intrascendente, del que no quepa sino levantar acta e intentar acomodarlo en una u otra categoría jurídica. Al contrario, la evolución de los convenios ha sido un claro indicador de las transformaciones del derecho público, contemplado este en el ‘ciclo largo’ que comienza con el derrumbamiento del ‘Estado’ romano y la progresiva reconstrucción del poder público llevada a cabo hasta nuestros días”.

La colaboración de las Administraciones con los particulares a través de convenios o los convenios entre Administraciones (convenios interadministrativos) se han ido sucediendo en los últimos años, y era necesaria una regulación como la que recoge la actual LRJSP. La actividad administrativa bilateral a través de los convenios administrativos ha hecho que la doctrina pusiese mucho empeño en que no se confundiera la categoría de contrato con la de convenio, cuestión muy importante desde nuestro punto de vista para distinguir perfectamente y de manera autónoma la regulación de los convenios administrativos. La regulación del contrato ha tenido un desarrollo progresivo en nuestro ordenamiento jurídico interno, sobre todo a raíz de las nuevas reformas del derecho de la Unión Europea, que han dado lugar a nuestra conocida Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Anteriormente a esa Ley, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprobaba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), ya regulaba con detalle casi reglamentario los contratos públicos. Por otra parte, la LRJPAC solamente contenía tres o cuatro preceptos en los que regulaba los convenios entre Estado y comunidades autónomas, en concreto en sus artículos 6 y 8, y por otro lado la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), regulaba el convenio en que era parte la Administración local, y sin embargo marginaba sin regular los convenios celebrados con particulares. La única opción que existía era el artículo 88 de la LRJPAC, que regulaba de forma muy limitada la terminación del procedimiento administrativo a través de la figura convencional. Está claro que con ese panorama poco regulatorio de la figura convencional administrativa necesitábamos una reforma urgente y detallada como la regulada en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, respecto a los convenios administrativos. Y decimos esto porque los convenios administrativos, y especialmente los convenios urbanísticos como especialidad propia de los mismos, son figuras jurídicas a las que se dota de una gran practicidad y flexibilidad, siendo bastante útiles en determinadas actuaciones en que, aunque la Administración podría resolver unilateralmente, el hecho de pactar con el particular le genera un gran aspecto pacificador en relación con los intereses públicos en juego, y una buena disposición de las partes respecto a sus derechos y obligaciones. Por ello, consideramos que la regulación del convenio administrativo que introduce la LRJSP no contiene una gran preocupación por solventar el fondo de la figura convencional en relación con los derechos y las obligaciones bilaterales Administración-ciudadano, sino que lo que realmente quiere solventar son los problemas de déficit público y de estabilidad presupuestaria, en la misma línea que la Ley de racionalización del sector público local

del año 2013 (en adelante LRSAL). La reforma del régimen local básica de los convenios, abordada por el Estado, no pretende alumbrar una nueva modalidad de actuación administrativa consensuada, sino que lo que realmente persigue es potenciar un determinado modo de convenir, estableciendo límites mediante su regulación legal, especialmente cuando su ejecución tenga una importante repercusión económica. ¿Qué ha aportado *la LRJSP en relación con la regulación de los convenios administrativos?* Desde nuestro punto de vista, la regulación que recoge la LRJSP es una manera más concreta y autónoma de regular el convenio administrativo respecto a lo regulado por la LRJPAC en la que, como aspecto novedoso, queremos destacar que la LRJSP define el convenio administrativo, cosa que hasta la fecha brillaba por su ausencia. Ni la LRJPAC ni la LBRL como legislación básica aportaban ningún tipo de definición o concepto por los que debiera entenderse el convenio, aunque evidentemente no es tarea del legislador estatal dar con una definición de la figura del convenio administrativo, sino que es una función doctrinal. Por ello, consideramos que es de agradecer que la LRJSP defina la figura del convenio administrativo como *un negocio que resulta del acuerdo de voluntades entre dos o más partes, una de las cuales al menos es Administración pública, vinculándose estas con el objeto de alcanzar un fin común de interés público.*

Por otra parte, el acuerdo que se adopta en un convenio es vinculante para las partes, ya que tiene carácter contractual, lo que genera derechos y obligaciones entre las mismas. El convenio administrativo tiene un contenido regulador, pero sin ser norma jurídica, puesto que esta regulación solo produce efectos jurídicos entre las partes, no frente a todos, por lo que no debe confundirse en ningún momento con los contratos administrativos, en los que, previo concurso, se elige al mejor licitador de conformidad con unos pliegos de bases administrativas conforme a la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público. Los convenios administrativos parten de la idea de pactar argumentos coincidentes entre partes suscribientes con la finalidad de servir al interés público común, cosa que no sucede en los contratos del sector público, ya que las prestaciones de obras y servicios con el empresario particular se hacen a cambio de una contraprestación, y del pago de un precio por la obtención de la misma. Llegados a este punto, debemos plantearnos cuál es el fundamento de la potestad de la Administración para celebrar convenios sobre actos y potestades administrativas. Y ello se encuentra regulado en la atribución de personalidad jurídica de la Administración, artículo 3.4 de la LRJSP, de la que se desprende la capacidad³ jurídica general de las Administraciones para celebrar convenios

3. En este sentido, AROZAMENA SIERRA, J. (1996:23-24), y BUSTILLO BOLADO, R. O. y CUERNO LLATA, J. R. (2001:110). Una exposición general de esta tesis, con referencia a

administrativos; es decir, dicho precepto es la norma general habilitante para que las Administraciones y los poderes adjudicadores puedan ser parte en los convenios administrativos. En nuestra opinión, aunque la LRJSP no habilitara expresamente a la Administración o los poderes adjudicadores para ser parte en los convenios, aquellos podrían igualmente celebrar convenios para el cumplimiento de sus fines en el ejercicio de sus competencias, en la medida en que pueden dictar actos administrativos o celebrar contratos, igual que se les presume una capacidad jurídica de derecho privado, además de la específica de derecho público⁴. Con todo ello, no queremos negar la sujeción de los convenios administrativos a ciertos límites legales, ni su utilización en el ejercicio de competencias atribuidas por ley, sino que a lo que queremos hacer referencia es a que el convenio, en tanto no suponga el ejercicio de potestades desfavorables, o ejercicio de autoridad, no requiere ninguna norma habilitante especial adicional para ser instrumento frecuentado por la Administración. Por ello, queremos dejar constancia de que el convenio es una técnica jurídica más al servicio de *fines públicos predeterminados por ley*, conforme al *principio de legalidad* en el ejercicio de la *potestad de autoorganización* de la Administración en su dimensión funcional. Consideramos que la LRJSP ha cambiado positivamente la regulación *parca* de los convenios administrativos, dotándoles de mayor seguridad jurídica, sobre todo respecto al concepto y a la potestad de las Administraciones para suscribir convenios, como normas habilitantes para el ejercicio y la potestad convencional. En los casos en que no exista regulación específica sobre convenios en el ámbito sectorial, nada impide que la Administración pueda celebrar convenios con particulares, en base a la habilitación o capacidad general que le supone el reconocimiento de su personalidad jurídica del artículo 3.4 de la LRJPAC, al menos siempre y cuando el convenio administrativo no estuviera incidiendo sobre el ejercicio

todos los contratos sobre actos y potestades, en *Los contratos*, capítulo VI. Por otra parte, la sentencia del TSJ de Andalucía (Sala de Granada) de 6 de abril de 1992 (*RGD*, 589-590 [1993], págs. 11188, ponente: Trujillo Masely) sostiene que “el artículo 234 de la misma Ley del Suelo (TRLS de 1976) reconoce el carácter jurídico-administrativo de ese tipo de convenios y por lo tanto la capacidad municipal para concertarlos siempre que no sean contrarios al interés público o al ordenamiento jurídico, según el artículo 111 del Real Decreto Legislativo 781/1986 (el TRRL), de donde cabe deducir la adecuada actuación municipal al ordenamiento jurídico”.

4. Pueden encontrarse argumentaciones similares a favor de la potestad de la Administración para celebrar convenios, incluso a falta de habilitación legal expresa, en MARTÍN HUERTA, P. (2000:28) y SÁNCHEZ SÁEZ, A. J. (2004:153-154). En particular, en LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I. (1996:414) se ha defendido que “el poder jurídico de realizar convenios administrativos deriva del principio de autonomía, entendiendo como un poder general garantizado por el ordenamiento jurídico a las Administraciones públicas para la gestión de sus respectivos intereses públicos, según criterios de legalidad y oportunidad”.

de potestades administrativas que implican *ejercicio de autoridad* o efectos desfavorables sobre los ciudadanos, en cuyo caso creemos que solo se podría en base a una *habilitación legal expresa*. Llegados a este punto, deberíamos plantearnos si no eran aplicables en esos supuestos los límites⁵ que se establecían en el derogado artículo 88 de la LRJPAC, cuando el convenio no fuera contrario al ordenamiento jurídico, no versase sobre materias no susceptibles de transacción, y tuviera por objeto satisfacer el interés público.

1.2

Principales diferencias entre contrato y convenio administrativo

Creemos interesante establecer un análisis preliminar de la regulación de los convenios en la LRJSP, estableciendo las principales diferencias entre los conceptos de convenio y contrato, lo que ha sido una de las grandes preocupaciones de nuestra jurisprudencia, tal y como se refleja en el *Dictamen 878 del Tribunal de Cuentas de 30 de noviembre de 2010 (apartados II.2 y IV.1.^a)*. En primer lugar, debemos señalar que el contrato tiene un carácter oneroso, siendo el intercambio patrimonial entre las partes la causa o el fin del mismo, ya que, mediante el contrato celebrado entre la Administración y un empresario, la primera recibe la realización de una obra o la prestación de un servicio que repercute sobre el interés general, mientras el contratista de la Administración lo que obtiene es el pago de un precio que persigue con un legítimo ánimo de lucro. La Administración, pues, no es la finalidad o el objeto del convenio lo que realmente persigue, sino el logro de una finalidad pública a la que el particular coadyuva, y no pretende obtener ventaja de tal colaboración, o si la pretendiera, esta no es la determinante de la relación⁶. El convenio administrativo se celebra *intuitu personae*, es decir, en atención a las características de la persona que lo celebra; en el caso de los convenios urbanísticos de planeamiento, son determinados propietarios de suelo cuyos terrenos interesan a la Administración para realizar algún tipo de actuación de transformación urbanística. Esta nota característica del convenio es contraria a uno de los principios definitorios de la contratación pública, la libre concurrencia, que permite, en principio y en mayor o menor medida, a cualquier persona colaborar con la Administración, sin perjuicio de los beneficios de

5. Lo mismo podría haberse inferido de las limitaciones a la libertad de pactos de los contratos del sector público recogidas en el art. 25.1 del TRLCSP, que también tienen carácter principal, aunque estas no sean directamente aplicables a los convenios, en cuanto excluidos del TRLCSP.

6. Esta es la tesis que se defiende en SÁNCHEZ SÁEZ, A. J. (2004:109).

la publicidad y la transparencia, principios generales que se deben aplicar a los convenios, aunque para su celebración no se exija licitación⁷. Por último, destacar que en los convenios administrativos las partes se encuentran en posición de igualdad; es decir, cuando pacta con un particular, la Administración no ejerce la potestad *imperium* sobre el mismo. De tal forma que, más allá de que pueda existir o no una cierta presión en sumarse a un convenio propuesto por una Administración pública, lo cierto es que, en la relación que sigue a la celebración del mismo, el particular no está sujeto a las prerrogativas administrativas, como sucede en la legislación contractual.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, también regula en el capítulo sexto (de los artículos 47 a 53) los convenios. El artículo 47 los define como “acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común”. Vemos que este precepto regula los convenios en general como acuerdos de Administraciones y otros entes del sector público con particulares, entre ellos los *poderes adjudicadores, como organismos de derecho público que no tengan en su actividad principal un fin mercantilista*. Este precepto permite acuerdos con particulares, ya que su misión es regular acuerdos generales con los particulares sin especificar la materia que deben tratar, ya que, por ejemplo, la regulación de los convenios urbanísticos es propia del ámbito de la legislación urbanística⁸ tanto estatal como autonómica, y la norma estatal que habilita a las Administraciones para contratar es la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público. Sin embargo, consideramos que, a todo aquello que no esté regulado en la legislación urbanística o en la Ley de Contratos del Sector Público o cualquier otra Ley de carácter sectorial, supletoriamente se le puede aplicar la Ley 40/2015 en el capítulo sexto, dedicado a los convenios administrativos, al menos en los aspectos generales de los mismos.

La doctrina ha celebrado por fin la confección de un régimen jurídico general de los convenios, con ocasión de la aprobación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)⁹. Desde entonces, han sido numerosos autores los que han dejado de criticar la ausencia

7. Es obvia la aplicación del principio de transparencia en la estela de las recientes leyes de transparencia que contemplan en todo caso la publicación de los convenios entre las obligaciones de publicidad activa, como puede verse en el art. 8.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, pero también en las leyes autonómicas correspondientes.

8. GÓZALEZ PÉREZ, J. (1993:1343); FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, S. (1997:168).

9. BUSTILLO BOLADO, R. O. (2017:89); SÁNCHEZ SÁEZ, A. J. (2016:169).

de una regulación legal de la actividad convencional, que hasta la entrada en vigor de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, se residenciaba exclusivamente en la posibilidad de celebrar convenios entre personas jurídico-públicas (art. 6 de la LRJPAC) y en la terminación convencional del procedimiento administrativo (art. 88 LRJPAC), así como en la necesidad de establecer un adecuado marco legal para la utilización del convenio de colaboración por las Administraciones públicas.

Por otra parte, el artículo 47 de la LRJSP señala expresamente que los convenios “no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos”, porque, en tal caso, “su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público”. Ello lo debemos relacionar como ya hemos comentado, de manera coherente, con lo establecido en el art. 6.2 de la LCSP, que excluye expresamente de su ámbito de aplicación a “los convenios que celebren las entidades del sector público con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su contenido no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales”¹⁰. Por consiguiente, la principal diferencia entre convenio y contrato es que el convenio no puede englobar prestaciones propias de los contratos, y la LCSP excluye de su ámbito de aplicación aquellos convenios cuyo objeto se haya comprendido en la LCSP o en normas administrativas especiales. El artículo 2 de la LCSP comprende los contratos que o bien sean onerosos –cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren los entes, organismos y entidades enumerados en el artículo 3– o bien sean subvencionados por entes, organismos y entidades del sector público y celebren otras personas físicas o jurídicas en los supuestos previstos en el artículo 23.

Centrándonos en el dato de la onerosidad, habrá que destacar que, allí donde el instrumento jurídico articule la realización de una obra o la prestación de un servicio del particular a cambio de un pago de la Administración, existirá contrato y no convenio. Dicho de otra manera, el ordenamiento jurídico reserva el convenio para aquella actuación en la que confluyen los intereses de la Administración y de la persona física o jurídica privada: se trata de intereses particulares que resultan de interés público¹¹. Parte de la doctrina considera que en el contrato es muy relevante la posición de supremacía de la

10. Esta exclusión es considerablemente más amplia que la propia del TRLCSP, cuyo art. 4.2.d) se refería a los convenios de la Administración, mientras que la vigente LCSP amplía la exclusión a los convenios que celebren las entidades del sector público, que –con arreglo al art. 3 del mismo texto legal– afecta a todas las entidades que se sometan a su ámbito subjetivo de aplicación.

11. ÁVILA ORIVE, J. L. (2002:200).

Administración¹², mientras que en el convenio la situación es más de igualdad, por tratarse de un acuerdo de voluntades¹³. Esta igualdad es más teórica que real, porque la Administración impone un clausulado innegociable, si bien es cierto que el convenio se enmarca dentro del principio de colaboración del art. 4.1 LRJSP. En cualquier caso no puede prescindirse de la idea de colaboración como peculiaridad definidora de los convenios, pues de otro modo no existiría pauta de distinción entre estos y los contratos especiales o atípicos¹⁴. Sea como fuere, en el convenio anida un acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos entre los sujetos intervinientes, una obligación de dar o hacer, que hasta aquí coincide con la naturaleza contractual, si bien dicha obligación no tiene por causa “la prestación o promesa de una cosa o servicio por la otra parte” (art. 1274 CC), lo que lo situaría en el ámbito de los contratos onerosos sujetos a la LCSP. La causa de la aportación será la consecución de un fin común a los sujetos que convienen, que siempre será un fin de interés general, porque en caso contrario no participaría la Administración. A este fin común concurren Administración y particular desde un escenario de mera colaboración¹⁵, al contrario de satisfacción de necesidades clientelares de la Administración o gestión de servicios públicos propios de los contratos¹⁶. La pregunta obligada consiste en este punto en cuál es la calificación jurídica de un convenio que encierra un objeto netamente contractual, y la respuesta no es otra que la nulidad radical¹⁷. Por consiguiente, y en el conflicto entre la legalidad y la conservación de los actos, ante un acto viciado de nulidad habrá que aplicar la primera sobre la segunda, y revisar de oficio el convenio, con el fin de expulsarlo del ordenamiento jurídico¹⁸.

La vinculación jurídica entre el contrato y el convenio se ha reducido a la mínima expresión en la LCSP, por cuanto ha desaparecido de la redacción del art. 6.2 LCSP la previsión que contenía el art. 4.1.d TRLCSP de que el convenio debía contar con una norma específica que lo regulara. De la regulación anterior en el TRLCSP (art. 4.2), solo se mantiene en la LCSP la aplicación a los convenios de los principios de la LCSP para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse. Como hemos anticipado, en la LCSP ha desaparecido la necesaria autorización del Gobierno para celebrar

12. MORENO MOLINA, J. A. (2008:23).

13. DIEGO GÓMEZ, A. DE (2015:2757).

14. PANIZO GARCÍA, A. (1995:925).

15. A esta idea de colaboración apela FERNÁNDEZ FARRERES, S. (1995:1683). También se refiere al “escenario de colaboración mutua que satisface intereses públicos y privados simultáneamente” DELGADO PIQUERAS, F. (1995:133).

16. BASSOLS COMA, M. (1977:92).

17. HUERGO LORA, A. (1998:183).

18. SORIANO GARCÍA, J. E. (2013: 427-491).

convenios con particulares, que el objeto del convenio consistiera en el fomento de la realización de actividades económicas privadas de interés público, así como la aplicación supletoria de las reglas sobre preparación, adjudicación y efectos del contrato de gestión de servicios públicos. De toda esa previsión no queda sencillamente nada, sino una simbólica aplicación de los principios informadores del derecho de la contratación pública a los meros efectos de resolver dudas y colmar lagunas. La pregunta obligada en este punto consiste en si la LRJSP constituye una norma habilitante para suscribir un convenio. Entendemos que no es así, y que la LRJSP se limita a contemplar un régimen jurídico general aplicable a los convenios, pero en modo alguno habilita a una Administración o entidad de derecho público a suscribir un convenio con un determinado particular y no otro, con una aportación presupuestaria y no otra, para un objeto y no otro. Sin embargo, del convenio interadministrativo no resulta exigible la norma habilitante como del propio con particulares, dado que en este último no puede considerarse ajustada al ordenamiento jurídico, sin un adecuado respaldo legal, la celebración de convenios con particulares que impliquen la concesión de ayudas singulares o un trato privilegiado a determinadas personas físicas o jurídicas, por ser frontalmente contrarias al principio de igualdad ante la ley. En este sentido no puede predicarse de los convenios el principio de libertad de pactos del art. 34 LCSP, y sin embargo la práctica diaria se encuentra plagada de convenios de colaboración que esconden auténticos contratos, tramitados al margen de la legislación contractual. En materia de requisitos de validez¹⁹ y eficacia y contenido de los convenios, los

19. Sentencia TSJ Andalucía (Sevilla) de 13 de enero de 2000 (RJCA 2000, 231). Señala la sentencia que, “si bien es cierto que los convenios urbanísticos carecen por sí mismos de validez y obligatoriedad, sin embargo (como dice el Tribunal Supremo en Sentencia de 15 de diciembre de 1993), en cuanto se incorporan a un Plan y son aprobados en el conjunto de este, gozan y corren la misma suerte que el Plan, no siendo nulos más que cuando sus determinaciones lo son. Y ello aparte de que en la Memoria del Plan, se razona con precisión la necesidad de reordenación de dichos terrenos; así, la justificación prevista en la misma en cuanto al establecimiento de las infraestructuras necesarias, mantenimiento del equipamiento, zonas verdes, etc., no es sino la culminación del proceso que fue iniciado en 1986 y, que tras varias vicisitudes, se vio culminado en 1994, con todos los controles oportunos para ello. De otro lado, es doctrina absolutamente consolidada en la Sala Tercera del Tribunal Supremo Sentencia de 16 de abril 1998 (RJ 1998, 3358, por todas), que el ejercicio del ‘ius variandi’ que le corresponde a la Administración Urbanística en la ordenación del suelo, ‘es materia en la que actúa discrecionalmente –que no arbitrariamente– y siempre con observancia de los principios contenidos en el artículo 103 de la Constitución; de tal suerte, que el éxito alegatorio argumental frente al ejercicio de tal potestad, en casos concretos y determinados, tiene que basarse en una clara actividad probatoria que deje bien acreditado que la Administración al planificar, ha incurrido en error o al margen de la discrecionalidad, o con alejamiento de los intereses generales a que debe servir, o sin tener en cuenta la función social de la propiedad, o la estabilidad

artículos 48 y 49 LRJSP exigen que se identifiquen el objeto del convenio, las obligaciones y compromisos económicos de cada una de las partes, y los mecanismos de seguimiento, vigilancia y control. No obstante, no es menos cierto que esta genérica declaración ofrece no pocos problemas de concreción. Así, no es infrecuente que el objeto del convenio²⁰ adolezca de escasa especificación o que resulte sumamente genérica la descripción de las actividades a realizar por el particular; no se explica el montante del importe a satisfacer por la Administración, normalmente negociado en los despachos; en muchas ocasiones la ejecución de un convenio se pierde en el tiempo, más allá de una legislatura con otros gestores públicos. Y en cualquier caso, insistimos, falta una norma habilitante que permita suscribir un convenio, que sería la que garantizaría los principios informadores de la contratación del sector público: publicidad, transparencia, concurrencia, igualdad y no discriminación (art. 1 LCSP). Ciertamente la concurrencia competitiva no deja de ser un axioma meramente nominal, cuando en la actividad convencional no se realiza actuación alguna tendente a dar publicidad o a promover la concurrencia de sujetos distintos de aquellos con los que se suscribe el convenio. Por último debe advertirse que la inaplicación de la legislación de contratos a un organismo público no es óbice para que pueda celebrar convenios a capricho. En este sentido el Informe 3/2013, de 29 de julio de 2013, de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Comunidad Valenciana entiende que el *Consortio Calpe Tourism*, constituido en un 40 % por participación pública y en un 60 % por participación privada, no está sometido a la legislación de contratos del sector público a excepción de los contratos que celebre en los que mediere subvención pública, si bien deberá cumplir con lo establecido en la LGS en cuanto le sea de aplicación a los contratos que celebre y para los que exista subvención pública, debiendo estarse al principio de buena administración de los recursos públicos.

y seguridad jurídica, o con desviación de poder, o falta de motivación en la toma de sus decisiones'. Pues bien, en el caso enjuiciado, aunque la pericial practicada a instancia de la parte recurrente pone de manifiesto que las parcelas de los actores tienen las mismas características que la del Ayuntamiento, sin que existan diferencias que pudiesen motivar distinta calificación urbanística; sin embargo, ello es insuficiente para declarar la nulidad del PGOU que pretende, toda vez que, como se ha dicho, la distinta calificación resultante deviene del Convenio Urbanístico firmado por el Ayuntamiento con el Ministerio de Defensa en 1989 y que fue introducido en el Plan General mediante la modificación puntual del mismo, aprobada por la CPU el 1 de febrero de 1990, y que quedó firme al no haber sido recurrido en tiempo y forma: Con lo que no cabe ahora pronunciarse sobre lo alegado por los actores en su escrito de Conclusiones, respecto a la reversión a que se refieren²⁰.

20. Véase sobre la distinción SOLAS RAFECAS, J. M.^a DE (1990).

1.3

Análisis dogmático de los protocolos de actuación. ¿Son verdaderos convenios administrativos?

El artículo 47 de la Ley 40/2015 regula positivamente los efectos de los acuerdos o convenios, no teniendo dicha consideración convencional los “protocolos generales de actuación o instrumentos similares que comporten meras declaraciones de intención de contenido general”, siempre que no supongan la formalización de compromisos concretos y exigibles. Además, dicho precepto deja ya claro que los convenios no podrán tener por objeto “prestaciones propias de los contratos”, ya que en tal caso su naturaleza y régimen jurídico se ajustarán a lo previsto en la legislación de contratos del sector público. Hemos de señalar que en la definición que la LRJSP nos otorga de los convenios administrativos no se concretan los efectos jurídicos del convenio, que desde nuestro punto de vista serían la vinculación de las partes al contenido del convenio; aunque no se diga expresamente en la definición de la LRJSP, sí se deduce del párrafo segundo del artículo 47.1 de la LRJSP, donde se señala que los protocolos generales de actuación no son convenios, precisamente porque no suponen “la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles”. No es el único precepto del que esto se deduce, ya que en los apartados 4 y 5 del artículo 48 de la LRJSP también se hace referencia a los convenios que incluyan “compromisos financieros”. Dado que el convenio administrativo supone la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles, las letras c), d) y e) del artículo 49 de la LRJSP recogen como partes del contenido del convenio las “actuaciones a realizar por cada sujeto para su cumplimiento”, las “obligaciones y compromisos económicos asumidos por cada una de las partes” y las “consecuencias aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por cada una de las partes”; y el artículo 51.2.c) de la LRJSP prevé la resolución del convenio por “incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por parte de alguno de los firmantes”. A su vez, el artículo 47.1 de la LRJSP, tras definir los convenios administrativos, aborda la tarea de delimitarlos respecto a otras figuras afines; como veremos más adelante, HUERGO LORA califica con los mismos efectos que los convenios los acuerdos e intenciones asumidos por las partes cuando se trata de convenios en materia de planeamiento. Quizás estos acuerdos o protocolos a los que el profesor HUERGO LORA otorga efectos jurídicos, como una posible calificación de convenio de planeamiento, tengan ahora un sentido diferente con la entrada en vigor de la LRJSP, pues la misma Ley señala no son convenios “los protocolos generales de actuación o instrumentos similares que comporten meras declaraciones de intención de

contenido general o que expresen la voluntad de las Administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común”. Pues bien, esa falta de carácter vinculante es lo que permite distinguir el protocolo del convenio, pues aún queda más claro cuando en el mismo párrafo se añade, por parte del artículo 47 de la LRJSP: “siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles”, pues es obvio que en tal caso, aunque las partes lo denominen protocolo, el contenido material del mismo nos lleva a la figura convencional. La decisión que toma el legislador estatal en la LRJSP de no considerar convenios a los protocolos generales es algo importante, porque en el anterior artículo 6.4 de la LRJPAC los protocolos sí que se consideraban convenios, sobre todo en el ámbito urbanístico, como futuros acuerdos a emprender sobre el contenido de una norma reglamentaria como es el futuro planeamiento. Por ello, creemos que aquellas clásicas divisiones que el profesor HUERGO LORA²¹ (1998:28) hacía de los convenios urbanísticos de planeamiento, como *acuerdos de intenciones* o *protocolos*, no se pueden considerar –de acuerdo con la Ley actual– convenios administrativos, siempre y cuando una legislación sectorial en el ámbito urbanístico no diga lo contrario. En este sentido, se produce un importante cambio en la LRJSP respecto al contenido normativo anterior, teniendo como consecuencia que a los protocolos generales no serán de aplicación las normas que sobre los convenios establecen los artículos 47 a 53 de la LRJSP.

1.4

Aspectos de lege ferenda en relación con la figura de los convenios administrativos

Desde nuestro punto de vista, debemos negar que los convenios solo tengan en exclusiva naturaleza contractual. En primer lugar, porque la Ley 9/2017 los exceptúa de la legislación contractual, y además porque el artículo 47 de la Ley 40/2015 ya separa claramente la naturaleza de los convenios de la de las prestaciones contractuales, aunque no descartamos aplicar supletoriamente la legislación contractual cuando se dude de la habilitación propia de la Administración

21. HUERGO LORA, A. (1998:28). Señala el profesor HUERGO LORA que “los convenios pueden merecer calificaciones muy diversas: acuerdos de intenciones, actos unilaterales necesitados del consentimiento de su destinatario o aceptados por este, contratos administrativos, contratos sobre actos y potestades administrativas o contratos de derecho privado. Ello se debe a que el término ‘convenio’ no tiene un significado jurídico preciso. Al contrario, su utilidad radica en que permite designar a un acuerdo de voluntades sin necesidad de pronunciarse sobre su naturaleza jurídica”.

o del poder adjudicador para suscribir convenios, a efectos también de aplicar los principios indemnizatorios contractuales en caso de incumplimiento de lo pactado con los particulares. Quizás sería interesante, por ello, exponer algunas cuestiones jurídicas *de lege ferenda* en relación con la normativa en materia de actividad convencional que la LRJPAC regula, hasta llegar a las argumentaciones más extensas que la actual LRJSP contempla. Hay que destacar que el convenio con un particular queda reducido a establecer un marco de colaboración para llevar a cabo una actuación en respuesta a *objetivos compartidos*. Por ello, queremos matizar que el convenio ni es un contrato en que las partes tengan un interés patrimonial, ni por supuesto consiste en una subvención por parte de la Administración que transfiere fondos como contraprestación a favor de un sujeto, financiándole una actividad. Los convenios administrativos que afectan a particulares pueden de alguna manera poner en duda la línea de flotación de los principios informadores e inspiradores de la contratación del sector público. Por ello, deberían contar en primer lugar con una norma habilitante y clara, es decir, que el legislador debería prever en qué supuestos la Administración puede negociar con un particular un convenio administrativo, siempre con el objetivo de fomentar actividades económicas privadas de interés general. A continuación, sería importante regular un elemento de publicidad previa y transparente que permita a los particulares que se encuentran en condiciones de realizar aquella actividad que necesita la Administración en el momento de suscribir el convenio ofrecer los servicios, al objeto de valorar aquellos que satisfacen más ampliamente el interés general, sin que por supuesto dicho método sea aplicar los principios de publicidad y concurrencia de la legislación contractual, ya que los convenios administrativos quedan excluidos de la legislación contractual. Por supuesto, todo ello debe conllevar también que los convenios administrativos definan detalladamente cuáles son los derechos y las obligaciones de las partes que los suscriben, ya que cuanta mayor claridad tenga el convenio con más énfasis podremos defender que nada tiene que ver su naturaleza con la de un contrato de la Administración, pues cuando se efectúan descripciones ambiguas o existen conceptos jurídicos indeterminados en relación con el objeto del convenio, pierde seguridad jurídica la delimitación objeto del contrato, y, por lo tanto, pierde fuerza jurídica el convenio.

1.5

El contenido de los convenios administrativos

Para finalizar este apartado, debemos hacer referencia al contenido mínimo de los convenios administrativos. El artículo 49 de la LRJSP enumera los cri-

terios que deben formar parte del contenido mínimo del convenio administrativo. Este precepto tiene su origen en el derogado artículo 6.2 de la LRJPAC, con algunas novedades significativas que intentaremos explicar a continuación. La primera novedad radica en que el nuevo precepto legal despeja las dudas que hubiera podido plantear el artículo 6.2 de la LRJPAC sobre si el contenido establecido por la Ley tenía o no el carácter de dispositivo, puesto que se contemplaba la expresión “cuando así proceda”. El nuevo artículo 49 de la LRJSP señala que los convenios “deberán incluir al menos las siguientes materias”, por lo que, como puede contemplarse, se trata de un contenido mínimo, lo que implica que es susceptible de ser ampliado por las partes que suscriben el convenio. Por otra parte, pensamos que en la descripción que se hace del listado del artículo 6.2 de la LRJPAC procede el nuevo artículo 49 de la LRJSP, ya que ha precisado con mayor grado de detalle aquellos elementos del contenido de fondo del convenio que tienen que ver con las obligaciones de las partes, especialmente las obligaciones o los compromisos de carácter económico. Ello es reflejo del Dictamen 878 del Tribunal de Cuentas de 30 de noviembre de 2010, con algunas de cuyas propuestas coincide la Ley. Sobre el contenido mínimo de los convenios administrativos nos remitimos a la lectura del artículo 49 de la LRJSP.

2

Los convenios administrativos en la LCSP 2017

2.1

Novedades de la LCSP 2017 en relación con la figura del convenio

En relación con los contratos públicos, la primera cuestión que cabría formularse es si es posible la firma de un convenio administrativo de colaboración de los previstos en los números 1 y 2 del artículo 6 de la LCSP para acometer cualquiera de los contratos definidos por este texto legal²². Así, la LCSP se aplica a todos los contratos celebrados por los sujetos incluidos dentro del ámbito subjetivo que fija esta norma en su artículo 3, exceptuando los negocios y las relaciones jurídicas que se excluyen en los artículos 5 a 11, los cuales, y según el artículo 4, se regularán por sus normas especiales, aplicándose los principios de la citada Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran

²². Para conocer en profundidad los distintos convenios de colaboración entre personas públicas y entre personas públicas y privadas, y también las encomiendas de gestión, véase PASCUAL GARCÍA, J. (2010:79).

presentarse. Uno de los supuestos de exclusión que plantea dicha Ley es el que contempla en el apartado 1 del artículo 6, que especifica la no aplicación de la Ley a “los convenios, cuyo contenido no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales celebrados entre sí por la Administración General del Estado, las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social, las Universidades públicas, las comunidades autónomas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, las entidades locales, las entidades con personalidad jurídico-pública de ellas dependientes y las entidades con personalidad jurídico-privada, siempre que, en este último caso, tengan la condición de poder adjudicador”.

De este modo se busca limitar la utilización de los convenios, de forma que no puedan ser utilizados cuando la prestación a desarrollar esté comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública, o de la LCSP. En definitiva, se busca evitar la huida del derecho de la contratación pública y de los principios y procedimientos que este impone para contratar. Del tenor literal del citado apartado 1 del artículo 6, así como del apartado 2 del mismo precepto, que excluye, a su vez, de la aplicación de la Ley “los convenios que celebren las entidades del sector público con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su contenido no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales”²³, se desprende que el elemento decisivo que permitirá considerar o no sujetos a la LCSP los convenios celebrados por las entidades públicas, ya sea con personas públicas o privadas, será el que su contenido sea propio de cualquiera de los contratos definidos por esta norma o en normas administrativas especiales. Por consiguiente, no es la denominación que las partes intervinientes otorguen al negocio jurídico objeto de controversia la que determina el régimen jurídico que ha de regular el mismo, sino que es la verdadera naturaleza del negocio jurídico a realizar la que permite prescindir de los principios generales y procedimientos que marca la LCSP para la contratación pública, siendo intrascendente en estos casos –y esto es importante destacarlo– el umbral económico a efectos de su sometimiento o no a una regulación armonizada²⁴. Estando, por tanto,

23. Sobre este tipo de convenios de colaboración con personas físicas o jurídicas privadas véase el estudio realizado por MUÑOZ ZAPATA, D. (2014:92-107).

24. Sobre la diferenciación de estos umbrales a efectos de aplicar un régimen jurídico u otro se pronunciaba en su día la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en el Informe 15/07, de 26 de marzo de 2007, y lo hacía de conformidad con la redacción, vigente y aplicable al caso concreto en aquel momento, del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP). La cuestión sometida a consulta era la posible consideración como medio propio de unos ayuntamientos de la sociedad mercantil Avance Local, S.L., cuyo capital social

incluido el objeto del supuesto convenio dentro de la delimitación de los tipos contractuales que realizan los artículos 13 a 18 de la LCSP, habría de concluirse que el correspondiente negocio jurídico se encontraría englobado dentro del artículo 2.1 del TRLCSP, el cual establece lo siguiente: “Son contratos del sector público y, en consecuencia, están sometidos a la presente Ley en la forma y términos previstos en la misma, los contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren los entes, organismos y entidades enumerados en el artículo 3”²⁵. Por consiguiente, ello supone que estos negocios jurídicos no pueden equipararse a los convenios de colaboración a que se refieren los apartados 1 y 2 de la LCSP, a los efectos de la dispensa de someterse a los principios generales y procedimientos establecidos en esta norma, en la forma y los términos previstos en la misma²⁵. El problema es que, en ocasiones, se ha venido produciendo un uso indebido de los convenios administrativos, derivado no solo de la ausencia, hasta su recepción en el artículo 47 de la LRJSP, de una definición legal de los mismos, sino también de la inexistencia de una idea doctrinal firme del concepto de este negocio jurídico, cuestión esta que ha dado lugar a no pocos pronunciamientos

pertenecía a una mancomunidad de municipios en la que aquellos participaban, de forma que la Junta Consultiva dispuso que entre los ayuntamientos que componen la Mancomunidad y la citada sociedad “no caben convenios de colaboración que tengan por objeto contratos de obras, suministro, consultoría y asistencia o servicios superiores a los umbrales comunitarios (artículo 3.1 letra c) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas), ni tampoco por aplicación del artículo 3.1 letra d) de la misma Ley”. Lo que demuestra que la aplicación de un régimen jurídico u otro en aquel momento, para el caso de los convenios, derivaba en parte del umbral económico de lo que hoy conocemos como “contratos sujetos a regulación armonizada”, y es que la redacción dada al artículo 3.1, letra c), del TRLCAP por el artículo 34 del Real Decreto-ley 5/2005, de 11 de marzo, de reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública, cuya entrada en vigor se produjo el 15 de marzo de 2005, disponía expresamente lo siguiente: “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”.

²⁵. Un ejemplo reciente lo constituye el Informe 5/2015, de 12 de mayo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en el que el presidente de la Comarca del Maestrazgo (Teruel) solicita a esta Junta informe sobre si las actuaciones de electrificación en masías rurales contempladas en el marco de un convenio pueden articularse a través de esta figura jurídica, o si por el contrario deben someterse plenamente al ahora derogado TRLCSP, al incardinarse objetiva y subjetivamente en su ámbito de aplicación. A lo que la Junta de Contratación concluye taxativamente que “1. No es posible suscribir convenios cuyo objeto se halle comprendido en el ámbito objetivo de aplicación del TRLCSP. II. No existe duda alguna, ... acerca de que la realización de las infraestructuras básicas de energía eléctrica, para dar respuestas a las necesidades actuales de la Comarca, constituye el objeto de un contrato típico de obras, cuya adjudicación deber realizarse por los procedimientos, y en la forma, que establece el TRLCSP”.

judiciales sobre la cuestión, siendo dicha jurisprudencia la que ha venido a marcar definitivamente los límites y las fronteras del uso permisible que de los convenios administrativos se puede hacer. Un ejemplo de lo anterior es el que nos pone la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas *Jean Auroux y otros contra Commune de Roanne*²⁶, donde se discutió sobre la naturaleza de un convenio del Ayuntamiento de Roanne (Francia) con una sociedad mercantil de capital mixto (*Société d'équipement du département de la Loire –SEDL–*) para la creación de un centro de ocio en tramos sucesivos, concluyendo el TJUE que un convenio mediante el cual una primera entidad adjudicadora encarga a una segunda entidad adjudicadora la realización de una obra constituye un contrato público de obras, ya que recuerda que la Directiva 2004/18 no permite dejarla inaplicada en los contratos públicos de obras formalizados entre dos entidades adjudicadoras, aun en el caso de que la entidad “contratada”, la SEDL, subcontrate la totalidad de la ejecución de esas obras, aplicándose para ello las garantías y los procedimientos de la normativa sobre contratos públicos. Otro ejemplo en la sentencia *Correos*²⁷, en la que se analiza un convenio de colaboración indefinido en el tiempo con el fin de prestar los servicios postales y telegráficos entre el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte español y la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., sociedad que es el proveedor del servicio postal universal en España; el Alto Tribunal Europeo calificó este convenio de relación contractual, porque, según los apartados 53 y 54 de la sentencia: “El mero hecho de que Correos no disponga de libertad alguna ni en lo que atañe a la aceptación y ejecución de los encargos del Ministerio ni en cuanto a la tarifa aplicable a los servicios que presta no puede tener como consecuencia automática el que no se haya celebrado ningún contrato entre ambas entidades. En efecto, tal situación no es necesariamente diferente de la que existe cuando un cliente privado quiere utilizar los servicios de Correos que forman parte del servicio postal universal, puesto que del propio cometido del proveedor de este servicio se desprende que, en tal supuesto, también está obligado a prestar el servicio solicitado, y ello, en su caso, a tarifas fijas o, de todos modos, a tarifas transparentes y no discriminatorias. Pues bien, no cabe duda alguna de que tal relación debe calificarse de contractual. Tan solo en el supuesto de que el convenio celebrado entre Correos y el Ministerio fuera en realidad un acto administrativo unilateral que impusiera obligaciones exclusivamente a cargo de Correos, acto que se apartaría sensiblemente de las condiciones normales

26. Sentencia de 18.01.2007, asunto C-220/05, *Jean Auroux y otros contra Commune de Roanne*, Rec. p. I-385.

27. Sentencia de 18.12.2007, asunto C-220/06, *Correos*, Rec. p. I-12201.

de la oferta comercial de dicha sociedad..., podría llegarse a la conclusión de que no existe contrato”.

2.2

Trato jurisprudencial de los convenios de colaboración en la LCSP

En cuanto a la posibilidad de que ese convenio de colaboración se tratara de una relación *in house*, el TJUE lo niega igualmente, al decir que, según jurisprudencia reiterada, de conformidad con las directivas relativas a la adjudicación de contratos públicos, la licitación no es obligatoria, aunque la otra parte contratante sea una persona jurídicamente distinta de la entidad adjudicadora, cuando se cumplan los dos requisitos *Teckal*, siendo que “un convenio de colaboración como el controvertido en el litigio principal no cumple el segundo de los requisitos mencionados en el apartado anterior (que realice la parte esencial de su actividad con el ente o entes públicos que lo controlan) y no puede, por ello, quedar al margen de la aplicación de las normas enunciadas en los artículos 12 CE, 43 CE y 49 CE [Tratado de la Comunidad Europea], así como de los principios generales de los que constituyen expresión específica” (apartados 58 y 87 de la sentencia)²⁸. En definitiva, en el asunto *Correos* el Alto Tribunal Europeo deja claro que no nos encontramos ni ante un convenio de colaboración, que era el negocio jurídico sometido a juicio, ni ante un encargo o encomienda de gestión, sino ante un contrato administrativo en puridad sometido a las garantías, procedimientos y régimen jurídico aplicables a los mismos. También encontramos pronunciamientos judiciales nacionales respecto de la misma problemática, entre los que se puede citar, a modo de ejemplo, la sentencia del Tribunal Supremo 1066/2004, Sala 3.ª, Sección 4.ª, de 18 de febrero de 2004, en la que se juzga la legalidad de un convenio de colaboración firmado el 6 de octubre de 1995 por el *conseller* de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalitat de Cataluña y el Grupo de Sanidad Porcina de Lleida para la creación de la unidad sanitaria porcina de Lleida, no cabiendo duda para el Tribunal Supremo, conforme al F.J. sexto, de que el objeto del concierto pactado “se encuentra incluido en el apartado b) del artículo 5.º de la Ley de Contratos del Estado y que no puede equipararse

²⁸. En este mismo sentido se expresa la sentencia del Tribunal Supremo 1916/2012, Sala Tercera, Sección 7, de 20 de marzo de 2012, en la que, con base también en la STJUE *Correos*, de 18.12.2007, asunto C-220/06, se declara la nulidad de un convenio de colaboración entre Ministerio de Interior y Correos, por cuanto su objeto no se limita a la prestación de servicios reservados en exclusiva a dicha Sociedad, haciéndolo por tanto propio de una relación contractual.

a los convenios de colaboración con particulares a que se refiere el apartado d) del artículo 3.º de la misma Ley, a los efectos de dispensa de someterse a los principios establecidos en su artículo 11”.

O también la sentencia del Tribunal Supremo 2489/2005, Sala Tercera, Sección 4, de 22 de abril de 2005, que se refiere a un convenio administrativo del Ayuntamiento de Torrent con una empresa mixta en la que participa el propio Ayuntamiento, con el fin de suministrar el servicio de agua potable y alcantarillado en el municipio de Picanya, y donde el Tribunal Supremo refiere en el F.J. séptimo *in fine* que “ante una sociedad mixta como la aquí constatada no cabe entender existente una gestión directa del servicio sino una indirecta. La suscripción de un convenio interadministrativo incorporando a nuevos municipios como beneficiarios de la gestión del ciclo integral del agua en sus respectivos términos municipales por una sociedad mixta creada con un objeto limitado al término municipal de Torrente constituye una conducta elusiva del respeto a los principios de libertad de competencia y transparencia reiteradamente manifestados como esenciales [en los contratos públicos]”.

La gestión o ejecución por una Administración de prestaciones cuya competencia corresponde a otra Administración se realizará generalmente mediante un convenio de colaboración para la gestión directa de los servicios de esa otra Administración, pero no será así y habrán de respetarse los principios y las normas reguladoras de la contratación pública cuando el sujeto que vaya a asumir los citados servicios lo haga a través de la gestión indirecta, como es el caso de las empresas mixtas. Pero es que los problemas con los convenios de colaboración ya venían de largo, con anterioridad incluso a su aplicación práctica, porque el motivo de otra sentencia del TJUE, la de 13 de enero de 2005, *Comisión vs. España*²⁹, no era otro que un recurso presentado por la Comisión en el que solicitaba al Tribunal que declarara que el Reino de España había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de las disposiciones del Tratado de la Comunidad Europea y de las directivas 93/36/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministro, y 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, al no haber adaptado correctamente el ordenamiento jurídico interno a las citadas directivas, excluyendo de forma absoluta del ámbito de aplicación del TRLCAP –en el artículo 3, apartado 1, letra c)³⁰– los convenios de colaboración que celebraran las Ad-

29. Sentencia de 13.01.2005, asunto C-84/03, *Comisión vs. España*, Rec. p. I-142.

30. El tenor literal del artículo 3, apartado 1, letra c) de este texto refundido excluía, en aquel momento, de su ámbito de aplicación “los convenios de colaboración que celebre la

ministraciones públicas con las demás entidades públicas y, por tanto, también los convenios que constituyeran contratos públicos a efectos de dichas directivas. Tal y como se puede observar, la problemática de los convenios de colaboración en España tenía su inicio en el propio desarrollo normativo, por cuanto el TJUE concluyó que esta normativa de transposición constituía una adaptación incorrecta del derecho interno español a las directivas 93/36 y 93/37, dado que excluía “a priori del ámbito de aplicación del texto refundido las relaciones entre las Administraciones públicas, sus organismos públicos y, en general, las entidades de derecho público no mercantiles, sea cual sea la naturaleza de estas relaciones” (apartado 40 de la sentencia). En definitiva, no se pretendía otra cosa por el legislador español en los tres casos objeto de autos en la sentencia que huir del derecho de la contratación pública de la Unión Europea y de los principios y procedimientos generalmente aplicables en el mismo, más rigoristas que los contemplados en ese momento por el Estado español en la normativa de transposición³¹. Sin embargo, para la LCSP no basta con que el convenio tenga un contenido no incluido en ninguno de los contratos regulados en la misma, sino que, como trasposición de la Directiva 2014/24/UE³², establece en las letras a), b) y c) de su artículo 6.1 unas condi-

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”, sin más. Redacción que estuvo vigente hasta el 15 de marzo de 2005, con la entrada en vigor de la modificación operada en el precepto por el Real Decreto-ley 5/2005, de 11 de marzo, de reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública.

31. En esta sentencia el Estado español fue sancionado:

- al excluir del ámbito de aplicación del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, de 16 de junio de 2000, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (BOE núm. 148, de 21 de junio de 2000, p. 21775; en lo sucesivo, “texto refundido”), en concreto en el artículo 1, apartado 3, a las entidades de derecho privado que reúnan los requisitos recogidos en el artículo 1, letra b), párrafo segundo, guiones primero, segundo y tercero, de cada una de las mencionadas directivas;
- al excluir de forma absoluta del ámbito de aplicación del texto refundido, en el artículo 3, apartado 1, letra c) de este, los convenios de colaboración que celebren las Administraciones públicas con las demás entidades públicas y, por tanto, también los convenios que constituyan contratos públicos a efectos de dichas directivas, y
- al permitir en los artículos 141, letra a), y 182, letras a) y g), del texto refundido que se recurra al procedimiento negociado en dos supuestos que no están contemplados en las citadas directivas.

32. El artículo 12.4 de la citada Directiva indica lo siguiente:

Un contrato celebrado exclusivamente entre dos o más poderes adjudicadores quedará fuera del ámbito de aplicación de la presente Directiva, cuando se cumplan todas y cada una de las condiciones siguientes:

a) que el contrato establezca o desarrolle una cooperación entre los poderes adjudicadores participantes con la finalidad de garantizar que los servicios públicos que les incumben se prestan de modo que se logren los objetivos que tienen en común;

ciones –que se deben cumplir conjuntamente, aunque el precepto no lo dice expresamente– para considerar excluido dicho convenio:

a) *Las entidades intervinientes no han de tener vocación de mercado, la cual se presumirá cuando realicen en el mercado abierto un porcentaje igual o superior al 20 por ciento de las actividades objeto de colaboración*³³.

b) *Que el convenio establezca o desarrolle una cooperación entre las entidades participantes con la finalidad de garantizar que los servicios públicos que les incumben se prestan de modo que se logren los objetivos que tienen en común.*

c) *Que el desarrollo de la cooperación se guíe únicamente por consideraciones relacionadas con el interés público.*

Con la recepción de estas condiciones no solo se está dando una respuesta adecuada a la trasposición de la Directiva 2014/24/UE, sino que, como ha indicado PASCUAL GARCÍA (2016:169-170), “la diferencia entre convenio y contrato no puede extraerse exclusivamente del objeto material. [...] La diferencia entre el objeto del contrato y el del convenio no radica tanto en su materialidad como en la causa y en la forma de realizarlo, que no constituye contraprestación a cargo de una de las partes sino la participación de ambas en ‘un fin común’ (art. 47 LRJSP) o en ‘un asunto de interés común’, en expresión del art. 57 LBRL”, destacando dicho autor que la base de los convenios se encuentra en la cooperación entre poderes adjudicadores, guiada “exclusivamente por consideraciones de interés público”³⁴. Por tanto, como conclusión, para que un convenio de colaboración quede excluido del ámbi-

b) *que el desarrollo de dicha cooperación se guíe únicamente por consideraciones relacionadas con el interés público, y*

c) *que los poderes adjudicadores participantes realicen en el mercado abierto menos del 20 % de las actividades objeto de la cooperación.*

Y se establece en el apartado 5 del citado precepto que, para calcular el porcentaje antes aludido, “se tomará en consideración el promedio del volumen de negocios total, u otro indicador alternativo de actividad apropiado, como los gastos soportados por la persona jurídica o el poder adjudicador considerado en relación con servicios, suministros y obras en los tres ejercicios anteriores a la adjudicación del contrato”.

33. Para el cálculo de dicho porcentaje, la letra a) del artículo 6.1 de la LCSP indica que “se tomará en consideración el promedio del volumen de negocios total u otro indicador alternativo de actividad apropiado, como los gastos soportados considerados en relación con la prestación que constituya el objeto del convenio en los tres ejercicios anteriores a la adjudicación del contrato. Cuando, debido a la fecha de creación o de inicio de actividad o a la reorganización de las actividades, el volumen de negocios u otro indicador alternativo de actividad apropiado, como los gastos, no estuvieran disponibles respecto de los tres ejercicios anteriores o hubieran perdido su vigencia, será suficiente con demostrar que el cálculo del nivel de actividad se corresponde con la realidad, en especial, mediante proyecciones de negocio”.

34. PASCUAL GARCÍA, J. (2016:169-170).

to de aplicación de la LCSP, además de no contener un objeto propio de los contratos regulados por la misma o por normas administrativas especiales, debe cumplir las citadas condiciones, que se resumen en la falta de vocación de mercado en las entidades públicas intervinientes y en el cumplimiento de la naturaleza de los convenios, es decir, ser un instrumento de cooperación entre dichas entidades para lograr un objetivo común que debe estar basado en consideraciones de interés público.

3

Los convenios en el Real Decreto Legislativo 7/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

Para cerrar el estudio de la figura de los convenios administrativos, queremos hacer referencia a los convenios más habituales de la legislación sectorial, que son los convenios urbanísticos, con la singularidad de su regulación en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. La expresión convenio urbanístico no remite a ninguna figura que abarque unitariamente dicho concepto, sino que quizás el único criterio de unificación del convenio urbanístico se nos presente en dicho Real Decreto Legislativo. ¿Cuál es el sentido *de los convenios urbanísticos en la actual legislación estatal*? Dicho Real Decreto Legislativo es interesante para la figura convencional, aunque, lejos de establecer un criterio claro de regulación de los convenios urbanísticos, sí que fomenta *actuaciones urbanísticas de transformación de suelo y de iniciativas públicas-edificatorias*, especialmente en la ciudad consolidada, en las que se pueden reubicar perfectamente los convenios, *especialmente los convenios de ejecución de planeamiento* en su especialidad de convenios de realojo de inquilinos en viviendas sociales, convenios de concreción de actividades materiales de regeneración, renovación y rehabilitación³⁵ urbana, de zonas urbanas de-

35. ALEMANY GARCÍAS, J. (2016). Señala el autor que “La Ley 26/2013 de 26 de junio de 2013, acierta en el diagnóstico al poner un énfasis especial en las oportunidades económicas que se plantean y señala adecuadamente que el proyecto de futuro de la ciudad está en su transformación interior, en sus tres escalas de actuación, pero la Ley no alcanza a resolver el marco económico en el que se pueda desarrollar y además abunda en técnicas de difícil aplicación. La crisis económica actual obliga a pensar en nuevas perspectivas, que generen un corpus instrumental nuevo, con nuevos métodos e instrumentos de intervención más sencillos, claros y transparentes. La intervención en la ciudad consolidada y en concreto la promoción de la rehabilitación constituye una materia que fundamentalmente corresponde a una adecuada gestión, y fundamentalmente constituye un problema de financiación,

gradadas en las que la ley fomenta la participación de la ciudadanía en dichas actividades. Este fomento de participación ciudadana en actuaciones de transformación urbanística es campo abonado a la participación y colaboración de particulares con la Administración, e indirectamente refuerza la figura convencional, ya sea a través de convenios urbanísticos, ya sea a través de la colaboración público-privada de índole contractual. Dentro del concepto de convenios urbanísticos, el Real Decreto Legislativo 7/2015 fomenta básicamente los convenios de ejecución para regenerar zonas urbanas degradadas cuya actuación urbanística se presenta dificultosa y con gran lentitud burocrática para las Administraciones, de ahí que el fomento de dicho Real Decreto Legislativo a participar con propietarios o con la comunidad esté implícito, señalando que la terminología “propietario” vuelve a ser fundamental para llevar a cabo actuaciones de transformación urbanística. El convenio urbanístico en sentido amplio vuelve a ser un instrumento de acción concertada para llegar a según qué recursos financieros, que muchas veces las maltrechas arcas municipales no pueden asumir. Por ello, creemos que será de especial importancia que se analice la nueva ubicación que el Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre quiere dar a los convenios urbanísticos, y volverlos a situar en el eje principal de cualquier transformación de actuación urbanística. Ello no quiere decir ni mucho menos que el Real Decreto Legislativo 7/2015 regule de manera autónoma los convenios urbanísticos como quizás hubiera sido conveniente, pero el legislador estatal sigue siendo muy respetuoso en la materia respecto a las competencias de las comunidades autónomas. Sin embargo, hemos de destacar que la ley hace referencia a la terminología convenio. En el artículo 9 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, titulado: “Participación pública y privada en las actuaciones de transformación urbanística y en las edificatorias”, se señala en el punto 9.8 lo siguiente: “Los convenios o negocios jurídicos que el promotor de la actuación celebre con la Administración correspondiente, no podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente, en perjuicio de los propietarios afectados. La cláusula que contravenga estas reglas será nula de pleno derecho”. Dicho precepto ya establece de alguna manera limitaciones en el propio convenio, sobre todo cuando las mismas afectan a propietarios que no han suscrito el propio pacto. El artículo viene a señalar que si hay una cláusula en el convenio urbanístico más gravosa de lo establecido en la ley y que perjudica a

coordinación e incentivación de los posibles agentes intervinientes. ¿Excesivas metas para una legislación urbanística?”.

terceros como propietarios afectados por el convenio, el mismo será nulo, por lo que en este sentido la legislación urbanística ya nos está señalando *ad hoc* la calificación del convenio a efectos de su ineficacia, es decir, la nulidad de pleno derecho del acto administrativo que recoge un convenio con condiciones más gravosas que las que señala la ley, afectando a terceros que no han intervenido en la formación de dichos contratos.

Por otra parte queremos destacar que la calificación que da el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana a las cláusulas que contravengan su artículo 9.8 es la nulidad de pleno derecho, que está regulada actualmente en el artículo 47 de la LPAC. Lo curioso de este precepto es que no nos remite a la regulación de actos nulos de la ley de procedimientos administrativos, sino que la regulación urbanística ya le da dicha calificación de invalidez por nulidad como legislación específica y preferente, y ello nos parece acertado a efectos de evitar ciertas confusiones de cuándo un convenio urbanístico es válido o es inválido a los efectos de la nulidad o anulación del mismo.

Por último, el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana regula en su artículo 33 los denominados convenios para la financiación de las actuaciones, y señala lo siguiente: “Las Administraciones públicas actuantes, los agentes responsables de la gestión y ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, así como los demás sujetos mencionados en el artículo 9.4, podrán celebrar entre sí, a los efectos de facilitar la gestión y ejecución de las mismas...”. Por su parte, el artículo 4.3 del texto refundido dispone que, dentro de las directrices generales sobre ordenación del territorio y ordenación urbanística, “la gestión pública urbanística y de las políticas de suelo fomentará la participación privada”. Dicho precepto también es un reflejo de la importancia que otorga el Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre a promover las actividades de transformación urbanística contando con el consenso y el beneplácito de los particulares. Por último, para acabar el análisis del Real Decreto Legislativo, queremos destacar que el artículo 61 del texto refundido dispone lo siguiente: “Tendrán carácter jurídico administrativo todas las cuestiones que se suscitaren con ocasión o como consecuencia de los actos y convenios regulados en la legislación urbanística aplicable entre los órganos competentes de las Administraciones Públicas y los propietarios, individuales o asociados, o promotores de actuaciones de transformación urbanística, incluso las relativas a cesiones de terrenos para urbanizar o edificar”.

4 Conclusiones

Primera.— El régimen legal de los convenios administrativos regulados en la LRSJP ha supuesto una mejor regulación, destacando aspectos positivos como la propia definición de convenio administrativo, respecto a la parca regulación de la LRJPAC de dicha figura. Se trata, pues, de un régimen mucho más desarrollado que el que le precedía, si lo comparamos con la derogada LRJPAC, ya que amplía el ámbito subjetivo de las entidades que pueden suscribir convenios administrativos con particulares, no siendo únicamente las Administraciones públicas quienes lo pueden hacer, sino también los poderes adjudicadores y entidades privadas. Creemos que los enigmas de los convenios administrativos, como acuerdos, pactos de intenciones entre Administraciones y particulares, han sido acertadamente regulados en la LRJSP, no solamente por definir el contenido de lo que se considera convenio administrativo, sino también por delimitar los sujetos que pueden suscribir el mismo y concretar el objeto de las prestaciones a pactar con independencia de la legislación sectorial en la materia que regule los convenios, que siempre es de aplicación preferente respecto a la legislación básica estatal.

Segunda.— El problema de la figura de los convenios administrativos es que siempre ha ido aparejada a la idea de que dichos instrumentos han sido utilizados para causas de desviación de poder, e incluso han sobrepasado el campo del derecho administrativo para someterse a prácticas corruptelares más propias del derecho penal. Sin embargo, la doctrina ha alertado sobre que el convenio administrativo encierra el riesgo de que no satisfaga los intereses públicos y de que, por lo tanto, en la ponderación de intereses en juego prevaleara el interés privado sobre el público.

Tercera.— La polémica figura de los convenios administrativos no debe entorpecer la filosofía por la cual están pensados, sino que en todo caso, como ha propuesto alguna legislación autonómica, debemos reforzar los mecanismos de control de los mismos a través de la información pública, o a través de la intervención de varias Administraciones que tengan la potestad para su aprobación, como medidas garantistas para la suscripción de los mismos. Los límites de los convenios administrativos, al conjugar intereses privados y públicos sobre potestades y actos administrativos, no son fáciles de delimitar, creando numerosos problemas de interpretación jurídica y dando lugar a numerosa jurisprudencia sobre la validez de los mismos, por lo que, como dice Felio BAUZÁ MARTORELL, “la línea que separa la negociación propia del convenio del tipo penal de las negociaciones prohibidas es tan fina que en este punto afloran problemas interpretativos que habrá que abordar no solo

desde la óptica del derecho penal, sino previamente desde la perspectiva administrativa: la consecución del interés público, la aplicación del principio de buena administración, la imposibilidad de ir en contra de normas imperativas (piénsese en las reservas de dispensación), de derogar planeamiento, o de perjudicar derechos de terceros... son elementos que habrá que valorar antes de acudir gratuitamente a la carga criminal del convenio”.

5

Bibliografía

- ALEMANY GARCÍAS, J., “El rol de las sociedades urbanísticas locales en la Ley 8/2013 de 26 de junio de rehabilitación, regeneración y renovación urbana”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 309, 2016.
- AROZAMENA SIERRA, J., “Algunas consideraciones sobre la institución contractual y el urbanismo: los llamados convenios urbanísticos”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 146, 1996.
- ÁVILA ORIVE, J. L., *Los convenios de colaboración excluidos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2002.
- BASSOLS COMA, M., “Consideraciones sobre los convenios de colaboración de la Administración con los particulares para el fomento de actividades económicas privadas de interés público”, *Revista de Administración Pública*, núm. 82, 1977.
- BUSTILLO BOLADO, R. O., “Los convenios”, en GAMERO CASADO, E. (dir.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
- BUSTILLO BOLADO, R. O. y CUERNO LLATA, J. R., *Los convenios urbanísticos entre las Administraciones locales y los particulares*, Aranzadi, Navarra, 2001.
- DELGADO PIQUERAS, F., *La terminación convencional del procedimiento administrativo*, Aranzadi, Navarra, 1995.
- DIEGO GÓMEZ, A. DE, “La figura del convenio tras la Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 23, 2015.
- FERNÁNDEZ FARRERES, S., Voz “Convenios” (Derecho Administrativo) en la *Enciclopedia Jurídica Básica*, Tomo I, Civitas, Madrid, 1995.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, S., *Manual de Derecho Urbanístico*, Publicaciones Abella “El Consultor”, 1997.
- GÓNZALEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley del Suelo (Texto Refundido de 1992)*, Civitas, 1993.

- HUERGO LORA, A., *Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas*, Civitas, Madrid, 1998.
- HUERGO LORA, A., *Los convenios urbanísticos*, Civitas, Madrid, 1998.
- LÓPEZ GÓNZALEZ, J. I., “Los límites sustanciales de los convenios administrativos”, en HINOJOSA MARTÍNEZ, E. y GÓNZALEZ-DELEITO DOMÍNGUEZ, N. (coords.), *Discrecionalidad administrativa y control judicial: I jornadas de estudio del gabinete jurídico de la Junta de Andalucía*, Civitas, Madrid, 1996.
- MARTÍN HUERTA, P., *Los convenios interadministrativos*, INAP, Madrid, 2000.
- MORENO MOLINA, J. A., “Convenios de colaboración entre la sociedad estatal Correos y Telégrafos y las Administraciones públicas”, *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 78, Sección “Los Tribunales deciden”, 2008.
- MUÑOZ ZAPATA, D., “Convenios de colaboración entre Administraciones públicas y entidades de derecho privado en el TRLCSP”, *Revista Contratación Administrativa Práctica*, núm. 131, 2014.
- PANIZO GARCÍA, A., “Régimen jurídico de los convenios de colaboración”, *Diario La Ley*, Tomo 4, 1995.
- PASCUAL GARCÍA, J., *Convenios de colaboración entre Administraciones públicas y convenios con administrados y Las encomiendas de gestión a la luz de la ley de contratos del sector público*, Ministerio de la Presidencia-BOE, Madrid, 2010.
- PASCUAL GARCÍA, J., “La regulación de los convenios administrativos en la ley de régimen jurídico del sector público”, *Revista Española de Control Externo*, vol. XVIII, núm. 54, 2016.
- SÁNCHEZ SÁEZ, A. J., “La incidencia en las Administraciones locales de la nueva regulación de las relaciones interadministrativas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”, en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.), *La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y las Administraciones Públicas*, CEMCi, Granada, 2016.
- SÁNCHEZ SÁEZ, A. J., “Los acuerdos voluntarios para la protección del medio ambiente”, *Revista de Administración Pública*, núm. 163, 2004.
- SOLAS RAFECAS, J. M.^a DE, *Contratos administrativos y contratos privados de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1990.
- SORIANO GARCÍA, J. E., “‘Non venire’ contra ‘factum proprium’ (un préstamo civilista devuelto a su lugar original en la teoría de las fuentes del derecho)”, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (dir.), *Los principios jurídicos del derecho administrativo*, Wolters Kluwer, Madrid, 2013.