

## III. OTRAS DISPOSICIONES

### CORTES GENERALES

**12494** *Resolución de 8 de junio de 2010, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de los Convenios de colaboración generadores de gastos suscritos en los años 2004 y 2005 por los Ministerios de Fomento y Sanidad y Consumo con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 8 de junio de 2010, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de los Convenios de colaboración generadores de gastos suscritos en los años 2004 y 2005 por los Ministerios de Fomento y Sanidad y Consumo con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado,

#### ACUERDA

Instar al Gobierno a que:

1. Establezca un marco legal suficientemente desarrollado para la figura del Convenio de colaboración, en el que se defina el propio concepto de Convenio de colaboración y se contemplen los requisitos que dichos Convenios han de satisfacer, evitando la injustificada utilización de esta figura en perjuicio del contrato sometido a la regulación de la Ley de Contratos del Sector Público.
2. Se regule explícitamente el sometimiento de los Convenios de colaboración a los principios de publicidad y concurrencia, quedando dichos Convenios sometidos al ámbito de competencias de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa y registrados en el registro que sobre estas actuaciones haya de mantener dicho Órgano Consultivo.
3. Todos los Órganos que, dentro de cada Departamento Ministerial o de cualquier Entidad pública, participen en la suscripción de Convenios de colaboración con personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado, especifiquen con precisión cuál es el objeto de la colaboración y los criterios aplicados en la valoración de las aportaciones de cada parte, estableciendo los adecuados procedimientos de justificación de los gastos realmente ejecutados.
4. La Intervención General del Estado extienda su fiscalización a los Convenios de colaboración y que participe en la recepción formal de las inversiones derivadas del cumplimiento de los Convenios suscritos.
5. Los distintos Departamentos Ministeriales desarrollen una aplicación informática que facilite la creación de una base de datos completa y compartida que permita recoger y centralizar toda la información sobre los Convenios suscritos por el correspondiente Departamento, proporcionando a los órganos gestores un instrumento registral de apoyo que facilite la tramitación de los Convenios y la gestión documental.

6. Corrija las deficiencias detectadas en la realización de estos Convenios de colaboración:

Concretar con precisión el objeto de la colaboración y los criterios de valoración de las aportaciones de ambas partes y a quién corresponde la titularidad de los resultados obtenidos.

Reforzar el seguimiento y ejecución del Convenio, acreditar documentalmente con actas, informes o memorias fiscales, por parte de las entidades que formalizan el Convenio, sus actividades, así como dejar constancia de los compromisos que asume la Administración.

Palacio del Congreso de los Diputados, 8 de junio de 2010.–La Presidenta de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, María Isabel Pozuelo Meño.– El Secretario de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, José Luis Ábalos Meco.

## INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN GENERADORES DE GASTOS SUSCRITOS EN LOS AÑOS 2004 Y 2005 POR LOS MINISTERIOS DE FOMENTO Y DE SANIDAD Y CONSUMO CON PERSONAS FÍSICAS O JURÍDICAS SUJETAS AL DERECHO PRIVADO

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de la función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo,

y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14.1 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 24 de abril de 2008, el informe de fiscalización de los convenios de colaboración generadores de gastos suscritos en los años 2004 y 2005 por los Ministerios de Fomento y de Sanidad y Consumo con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

### ÍNDICE

#### I. INTRODUCCIÓN:

- I.1 ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN.
- I.2 ÁMBITO SUBJETIVO.
- I.3 ÁMBITO TEMPORAL.
- I.4 OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN.
- I.5 ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN.
- I.6 TRÁMITE DE ALEGACIONES.

#### II. ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO:

##### II.1 NORMAS DE ALCANCE GENERAL:

- A) Legislación de contratos de las Administraciones Públicas.
- B) Legislación de procedimiento administrativo.
- C) Legislación presupuestaria.
- D) Otras normas de alcance general.

##### II.2 INSTRUCCIONES INTERNAS:

- A) Ministerio de Fomento.
- B) Ministerio de Sanidad y Consumo.

#### III. RESULTADOS OBTENIDOS:

##### III.1 ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS:

- III.1.1 Introducción.
- III.1.2 Expedientes del Ministerio de Fomento.
- III.1.3 Expedientes del CEDEX.
- III.1.4 Expedientes del Ministerio de Sanidad y Consumo.

##### III.2 EJECUCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LO CONVENIDO:

- III.2.1 Ejecución de los convenios suscritos por el Ministerio de Fomento.
- III.2.2 Registro de los convenios del Ministerio de Fomento.
- III.2.3 Ejecución de los convenios suscritos por CEDEX.
- III.2.4 Ejecución de los convenios suscritos por el Ministerio de Sanidad y Consumo.
- III.2.5 Registro de los convenios del Ministerio de Sanidad y Consumo.

#### IV. CONCLUSIONES.

#### V. RECOMENDACIONES.

#### ANEXOS.

## ABREVIATURAS

|             |   |
|-------------|---|
| ADESE       | Asociación Española de Editores de Software de Entretenimiento                                    |
| AGE         | Administración General del Estado   |
| Art.        | Artículo  |
| BOE         | Boletín Oficial del Estado.   |
| CEDEX       | Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas.   |
| CIDITRANS   | Centro Iberoamericano para el Desarrollo Integrado del Transporte                                 |
| CNC         | Confederación Nacional de la Construcción   |
| CSCAE       | Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España   |
| FECOMA-CCOO | Federación Estatal de la Construcción y Madera de Comisiones Obreras                              |
| IGAE        | Intervención General de la Administración del Estado  |
| INC         | Instituto Nacional de Consumo   |
| ISDEFE      | Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España  |
| JCCA        | Junta Consultiva de Contratación Administrativa   |
| LCSP        | Ley de Contratos del Sector Público   |
| LFTCU       | Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas   |
| LGP         | Ley General Presupuestaria  |
| LGS         | Ley General de Subvenciones   |
| LGSa        | Ley General de Sanidad  |
| LOFAGE      | Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado                      |
| LOTCU       | Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas  |
| LPGE        | Ley de Presupuestos Generales del Estado  |
| LRJ-PAC     | Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común |
| MCA-UGT     | Metal, Construcción y Afines, Federación Estatal de la Unión General de Trabajadores              |
| Mfo (*)     | Ministerio de Fomento   |
| MSC (*)     | Ministerio de Sanidad y Consumo   |
| PGE         | Presupuestos Generales del Estado   |
| RLGS        | Reglamento de la Ley General de Subvenciones  |
| STJCE       | Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas                                    |
| STS         | Sentencia del Tribunal Supremo  |
| TRLCAP      | Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas                           |
| TRLGP       | Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria  |

\* Estas abreviaturas son utilizadas a efectos de identificar los convenios fiscalizados. Su denominación y su importe figuran en los anexos de este Informe.

## I. INTRODUCCIÓN

## I.1 Antecedentes de la fiscalización

El presente informe ha sido realizado a iniciativa del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de la función de fiscalización que le atribuye la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo (LOTCU), y la Ley 7/1988, de 5 de abril, reguladora de su Funcionamiento (LFTCU), y en cumplimiento del Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para 2006, aprobado el 31 de enero de dicho año por el Pleno de este Tribunal, en el cual se incluía la realización de la «Fiscalización de los convenios de colaboración generadores de gastos suscritos en los años 2004 y 2005 con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado».

La realización de esta fiscalización específica se justifica por el hecho de que los convenios de colaboración con personas sometidas al derecho privado, aun compartiendo con los contratos la naturaleza de negocios jurídicos bilaterales, están excluidos de la aplicación del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), de modo que su fiscalización no queda englobada en la que, de forma periódica, lleva a cabo el Tribunal sobre la contratación del sector público, conforme a lo previsto en el artículo 11 LOTCU y en los artículos 39 y 40 LFTCU.

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 1 de junio de 2006, aprobó las directrices técnicas de la citada fiscalización, las cuales fijaban, entre otros aspectos, los ámbitos subjetivo y temporal, los objetivos y el alcance de la misma.

## I.2 Ámbito subjetivo

La fiscalización se refiere a los convenios de colaboración generadores de gasto celebrados con personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado por los Ministerios de Fomento y de Sanidad y Consumo, así como por los organismos autónomos adscritos a ellos. Dentro del Ministerio de Fomento se han tratado de forma diferenciada los convenios suscritos por el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX), tanto por su volumen como por sus especiales características, según se expondrán en su momento.

## I.3 Ámbito temporal

El ámbito temporal de la fiscalización se extiende a los años 2004 y 2005, si bien cuando la ejecución de un convenio se prolonga más allá del último de los años citados, también comprende lo que haya sido ejecutado hasta el momento de concluir los trabajos de fiscalización.

#### I.4 Objetivos de la fiscalización

El principal objetivo de la fiscalización, de acuerdo con las directrices técnicas, ha sido evaluar el cumplimiento de la legalidad vigente. Ahora bien, ante la inexistencia de un adecuado marco legal en la materia, de una parte, y la proliferación de normas especiales, por otra, el primer paso ha consistido en delimitar la normativa aplicable. A partir de esta labor previa se ha procedido a comprobar su cumplimiento y, en particular, los extremos siguientes:

— Si el recurso al convenio está suficientemente justificado y si su objeto tenía o no encaje en los contratos regulados en el TRLCAP o en otras normas.

— Si, en defecto de normativa específica, se han observado los principios de la legislación de contratos, particularmente los de publicidad y concurrencia.

— Estudios y criterios que sirvan de fundamento de la cuantía a aportar por la Administración.

— Los procedimientos seguidos hasta la formalización del convenio.

— Forma y suficiencia de la justificación del gasto ocasionado.

En la medida en que ha sido posible, se ha valorado también el grado de eficiencia y economía alcanzado en la gestión de los recursos públicos.

Por último, se ponen de manifiesto todas aquellas otras cuestiones de interés desde la perspectiva fiscalizadora que se han planteado a partir de los análisis efectuados y que no fue posible prever, en detalle, en las directrices técnicas por tratarse de la fiscalización de unas actuaciones con escasos precedentes.

#### I.5 Alcance de la fiscalización

Como se ha señalado, esta fiscalización se refiere a los convenios de colaboración generadores de gasto celebrados con personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado. En consecuencia, no han quedado comprendidos en su ámbito ni los convenios interadministrativos contemplados en la letra c) del art. 3.1 TRLCAP, ni «las encomiendas de gestión que se confieran a entidades y sociedades cuyo capital sea en su totalidad de titularidad pública y sobre las que la Administración que efectúa la encomienda ostente un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios, siempre que estas sociedades y entidades realicen la parte esencial de su actividad con la entidad o entidades que las controlan» a que se refiere la letra l) del art. 3.1 TRLCAP. Los motivos que han aconsejado la exclusión de esta última figura merecen una explicación más detenida, por la proximidad que puede presentar con el convenio de colaboración.

La mención de las encomiendas de gestión entre los negocios y contratos excluidos del ámbito de aplicación del TRLCAP fue introducida por el Real Decreto

Ley 5/2005, de 11 de marzo, como consecuencia de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (STJCE), de 13 de enero de 2005 (asunto C-89/03), que citaba, a su vez, la STJCE de 18 de noviembre de 1999 (asunto Teckal). La citada letra l) ha sido objeto de una nueva redacción por la disposición final cuarta, número dos, de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) para el año 2007, precisamente para acomodar el tenor del precepto a las exigencias derivadas de esta última sentencia<sup>1</sup>. Las encomiendas de gestión están también contempladas en el art. 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), si bien desde el ámbito doctrinal se ha puesto de relieve la diferencia entre este supuesto y el recogido en el TRLCAP y las perturbadoras consecuencias que supone confundir ambos, confusión a la que no debe inducir la identidad de su denominación.

Pues bien, la exclusión de esta fiscalización de las encomiendas de gestión, recogidas en la letra l) del apartado 1 del artículo 3 TRLCAP, viene aconsejada por la sustantividad de la figura y las diferencias de régimen jurídico respecto de los convenios de colaboración contemplados en la letra d) del mismo artículo. En tal sentido, y pese a que la atribución de trabajos a medios propios (in house providing) —que en definitiva es el supuesto que trataba la STJCE Teckal y que el Derecho español incorporó en la letra l) del artículo 3.1 TRLCAP— se ha articulado en ocasiones a través de convenios, una importante corriente doctrinal sostiene que la vía para instrumentar las encomiendas de trabajo o las encomiendas de ejecución no ha de ser la convencional, sino la de los mandatos u órdenes de ejecución. Éste es también el criterio de la Abogacía General del Estado— Dirección General del Servicio Jurídico del Estado— que, en la Instrucción General 2/2005, de 21 de julio, indica que «dicho acuerdo de encomienda de gestión no deberá recibir la denominación de «convenio de colaboración», a fin de evitar cualquier duda relativa a la posible aplicación al mismo de las previsiones de los apartados c) y d) del art. 3.1 del TRLCAP».

Delimitado en los términos expuestos el objeto de la fiscalización, se ha de señalar que la localización de los convenios a fiscalizar ha tropezado con la dificultad de no disponer a limine de una adecuada información sobre los mismos, frente a lo que acaece en el caso de los contratos, respecto de los cuales el art. 40 LFTC impone a la Administración el deber de remitir al Tribunal de Cuentas una relación anual y la documentación relativa a su formalización, cumplimiento y extinción. A la vista de ello, la fuente principal de información ha sido la proporcionada, a requerimiento del Tribunal, por los Ministerios fiscalizados al equipo fiscalizador y los archivos del

<sup>1</sup> La redacción inicial era la siguiente: «Las encomiendas de gestión que se realicen a las entidades y a las sociedades cuyo capital pertenezca totalmente a la propia Administración pública».

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

De esta forma, se han elaborado las relaciones de convenios a fiscalizar de cada uno de los Ministerios, que han ascendido a un total de 75, distribuidos en la forma que se señala seguidamente:

|                                 | 2004 | 2005 | Total |
|---------------------------------|------|------|-------|
| MINISTERIO DE FOMENTO           | 35   | 15   | 50    |
| MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO | 12   | 13   | 25    |
| TOTAL                           | 47   | 28   | 75    |

De los 50 expedientes correspondientes al Ministerio de Fomento, un total de 33 fueron celebrados por el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX), de los que 27 corresponden al ejercicio 2004 y 6 al ejercicio 2005, los cuales, según se ha indicado, se fiscalizan de forma independiente.

La relación individualizada de los convenios fiscalizados se acompaña en tres anexos a este informe.

Una vez identificados los convenios, se ha examinado la documentación que obraba en el Tribunal de Cuentas, así como la solicitada posteriormente a ambos Ministerios, llevándose a cabo los análisis y las comprobaciones necesarias, conforme a las Normas Internas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, en los términos señalados por el Pleno del Tribunal en su reunión de 23 de enero de 1997.

#### I.6 Trámite de alegaciones

Los resultados provisionales de las actuaciones practicadas se trasladaron, según lo previsto en el artículo 44.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal, para que pudieran formular alegaciones y remitir cuantos documentos estimaran pertinentes no solo los actuales titulares de las entidades a las que se refieren los resultados, sino también quienes lo fueron a lo largo de los años 2004 y 2005, debiendo significarse que no se han presentado alegaciones por parte de los responsables del Ministerio de Fomento.

Todas las alegaciones formuladas han sido analizadas y valoradas detenidamente, suprimiéndose o modificándose el texto originario cuando así se ha estimado conveniente. En otras ocasiones, el texto inicial no se ha alterado por entender que las alegaciones remitidas son meras explicaciones que confirman la situación descrita en el Informe, o porque no se comparten la exposición o los juicios en ellas vertidos, o no justifican documentalmente las afirmaciones mantenidas, con independencia de que el Tribunal haya estimado oportuno no dejar constancia de su discrepancia en la interpretación de los hechos analizados para reafirmar que su valoración definitiva es la recogida en su declaración.

El análisis efectuado se ha extendido a toda la documentación aportada en esta fase. No obstante, se ha

estimado oportuno agregar a este Informe, en cumplimiento de lo previsto en el mencionado artículo, únicamente el texto de las alegaciones remitidas, quedando la restante documentación registrada en los archivos de este Tribunal.

#### II. ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO

La escasa regulación de la figura del convenio de colaboración en el ordenamiento jurídico español, al menos en la legislación estatal, hace aconsejable detenerse con alguna amplitud en la delimitación del marco jurídico, dadas las dificultades que de ello derivan para la fiscalización de su legalidad.

Como cuestión previa, conviene dejar sentado que, tal como se deduce de la denominación de la fiscalización y se ha indicado al delimitar su alcance, nuestro ordenamiento jurídico, y más concretamente la LRJ-PAC y el TRLCAP, distinguen dos tipos de convenios:

— Los que celebre la Administración General del Estado (AGE) con la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales, sus respectivos Organismos Autónomos y las restantes entidades públicas o cualesquiera de ellas entre sí. Son éstos los que más sencillamente llaman algunos autores «convenios interadministrativos».

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

La diferencia más palpable entre ambos tipos de convenios viene dada por la naturaleza de los sujetos que se conciertan, que, en el primer caso, son dos entidades públicas y, en el segundo, una entidad pública y un particular. Pero esta diferencia subjetiva va a ser acompañada también de unas diferencias de régimen jurídico.

El régimen aplicable a los primeros se encuadra en el más amplio marco de las relaciones entre Administraciones Públicas. Está constituido fundamentalmente por el capítulo II «Relaciones interadministrativas» del

Título V de la Ley de Bases del Régimen Local, de aplicación directa a las Entidades Locales, y por el Título I de la LRJ-PAC «De las Administraciones Públicas y sus relaciones», de aplicación directa a las Administraciones del Estado y Autonómicas y supletoria respecto de las relaciones en que intervenga una Entidad local (art. 9 LRJ-PAC). No obstante, habida cuenta del objeto de la fiscalización, las que nos ocupan son las de los convenios del segundo tipo, de las cuales pasamos a ocuparnos.

En el análisis se examinarán primeramente las escasas normas de alcance general que se ocupan de los convenios, fundamentalmente el TRLCAP y la LRJ-PAC en la vertiente estrictamente administrativa, y la Ley General Presupuestaria (LGP) en la vertiente financiera, para considerar seguidamente la normativa específica.

Es digno de mención el hecho de que, frente a la parquedad de la normativa estatal, algunas Comunidades Autónomas se han ocupado con amplitud de la figura del convenio, disponiendo de una regulación más completa, que comprende tanto normas de carácter transversal, como de alcance sectorial.

Entre las primeras, destaca, ante todo, un asunto nuclear, no abordado en la legislación estatal, como es el concepto de convenio, si bien no existe concordancia en las distintas definiciones. En efecto, en algunos casos la definición responde a un criterio formal y residual, que parte de la exclusión de los convenios de la legislación sobre contratos de las Administraciones Públicas<sup>2</sup>; en otros, se acude a un criterio sustantivo, atinente a la naturaleza del negocio jurídico, al resaltarse la ausencia de intereses contrapuestos y de declaraciones recíprocas y la presencia, en cambio, de unos intereses compartidos, en la dirección de la figura germánica de la *Vereinbarung*<sup>3</sup>. Estas definiciones se completan, en algunas Comunidades, con una tipología de los convenios<sup>4</sup>.

También se regula el contenido de los convenios, determinándose las especificaciones mínimas que deberán incluir<sup>5</sup>, si bien en otros casos se opta por extender a todos los convenios, salvo excepciones, el contenido de los interadministrativos que se recoge en el art. 6.2 LRJ-PAC<sup>6</sup>.

Otro aspecto destacable es el relativo a los registros de convenios, aunque el alcance de aquéllos varía, según sea obligatoria o no la inscripción de los estipulados con personas sujetas al derecho privado<sup>7</sup>. En todo

caso, es particularmente interesante la función del registro como elemento de racionalización de la actividad convencional<sup>8</sup>.

Por último, pueden citarse las normas relativas a los aspectos procedimentales<sup>9</sup>; a la comprobación material de los convenios, para la cual se ha optado en algún caso por la aplicación analógica de las reglas aplicables a los contratos<sup>10</sup>; y al seguimiento<sup>11</sup>.

## II.1 Normas de alcance general

### A) Legislación de contratos de las Administraciones Públicas

Los orígenes de este instrumento de colaboración entre Administración y entidades privadas se remontan a la década de los sesenta en el marco de la «acción concertada», cuyo nacimiento inmediato se fija usualmente en la Ley de 28 de diciembre de 1963, que aprobó el primer Plan de Desarrollo Económico y Social. No obstante, fue la Ley 5/1973, de 17 de marzo, la que incluyó esta figura, bajo la denominación actual de convenios de colaboración, en la legislación de contratación administrativa vigente a la sazón (Texto Articulado, aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril). A través de esta modificación legislativa se dejaban fuera del ámbito de aplicación de la Ley los «convenios de colaboración que, en virtud de autorización del Gobierno, celebre la Administración con particulares y que tengan por objeto fomentar la realización de actividades económicas privadas de interés público».

Posteriormente, la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) para 1989, modificó la disposición citada, eliminando la necesidad de autorización del Gobierno para su celebración y sustituyendo la mención del fomento de la realización de actividades económicas privadas de interés público, como objeto necesario de los mismos, por la exigencia de que éste no estuviera comprendido en los contratos regulados en la Ley o en normas administrativas especiales.

La redacción efectuada en el año 1988 pasó, sin modificación posterior, primero a la Ley 13/1995, de 28 de diciembre, de Contratos de las Administraciones Públicas, y luego al Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, en

<sup>2</sup> V. gr. Castilla-La Mancha (Decreto 197/1993, de 30 de noviembre), y Extremadura (Decreto 1/1994, de 25 de enero).

<sup>3</sup> Así, Castilla y León (Decreto 248/1998, de 30 de noviembre); Galicia (Decreto 126/2006, de 20 de julio); y Madrid (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 16 de octubre de 2003).

<sup>4</sup> P. ej., Castilla y León (Decreto 248/1998, de 30 de noviembre); Cataluña (Decreto 25/2005, de 5 de abril); Galicia (Decreto 126/2006, de 20 de julio) y Madrid (Acuerdo de Consejo de Gobierno de 16 de octubre de 2003).

<sup>5</sup> V. gr. Castilla-La Mancha (Decreto 197/1993, de 30 de noviembre).

<sup>6</sup> Así, Madrid (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 16 de octubre de 2003).

<sup>7</sup> Así, para el primero de los casos, Castilla-La Mancha (Decreto 197/1993, de 30 de noviembre), Galicia (Ley 4/2006, de 30 de junio, y Decreto 126/2006, de 30 de julio); Madrid (Acuerdo de Consejo de Gobierno de 16 de octubre de 2003); Murcia (Decreto 56/1996, de 24 de julio); La Rioja (Decreto 11/1996,

de 15 de marzo, y Ley 4/2005, de 1 de junio); y Comunidad Valenciana (Decreto 20/1993, de 8 de febrero, que derogó el Decreto 63/1989, de 2 de mayo).

<sup>8</sup> En tal sentido, se prevé la emisión de un informe, previo a la formalización de cualquier convenio, sobre la posible existencia de otro, inscrito en el registro, que afecte directamente al que se pretende suscribir o que sea coincidente con él (v. gr. Decreto 1/1994, de 25 de enero, de Extremadura, y Decreto 20/1993, de 8 de febrero, de la Comunidad Valenciana).

<sup>9</sup> P. ej., Andalucía (Decreto 22/1985, de 5 de febrero); Islas Baleares (Decreto 75/2004, de 27 de agosto); Madrid (Acuerdo de Consejo de Gobierno de 16 de octubre de 2003).

<sup>10</sup> V. gr., Madrid (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 16 de octubre de 2003).

<sup>11</sup> Así, Comunidad Valenciana (Decreto 20/1993, de 8 de febrero).

cuyo art. 3.1, entre los negocios y contratos excluidos, enumeraba:

d) Los convenios de colaboración que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales.

El apartado 2 del artículo completaba esta mínima regulación legal al establecer que «se regularán por sus normas específicas, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse».

La exégesis del precepto no es tarea fácil, sobre todo por la ausencia de una definición legal de convenio de colaboración o de un concepto doctrinal unánimemente aceptado. Como ha puesto de manifiesto el Tribunal Supremo, «la problemática relativa a los convenios de colaboración celebrados por la Administración es ciertamente complicada a causa, sobre todo, de la ausencia de una definición legal de los mismos, e incluso de un concepto doctrinal netamente perfilado sobre su naturaleza» (STS de 18-2-2004, fundamento de derecho 4.º).

Teniendo presentes estas dificultades, a efectos de esta fiscalización, se ha optado por excluir de su ámbito, tal como ya se preveía en las directrices técnicas, aquellos supuestos que, aun estando encuadrados en la actividad convencional, no disciplinan una relación de colaboración entre las partes que los suscriben, como es el caso de los que la doctrina denomina convenios compositivos, los cuales tienen por finalidad resolver una disputa jurídica. En congruencia con ello, esta fiscalización no se ha extendido a los convenios transaccionales o los convenios arbitrales, que, por otra parte, no suelen ser generadores de gasto.

Frecuentemente, la doctrina administrativa ha señalado que la diferencia entre contrato administrativo y convenio de colaboración reside en que mientras el contrato responde a una contraposición de intereses y a un intercambio de prestaciones patrimoniales, el convenio está fundamentado en la vinculación de los sujetos actuantes a la consecución de un fin común. En el convenio no existiría, en consecuencia, ese intercambio de prestaciones que caracterizaría al contrato, sino que se asumirían obligaciones de comportamiento, de conducta o de actividad e, incluso, de efectuar aportaciones financieras, pero éstas no serían contraprestaciones, sino contribuciones al logro del fin perseguido. Sin embargo, este criterio delimitador, de una parte, no ha sido asumido en ninguna norma legal, y de otra, no todas las opiniones coinciden en restringir la figura del contrato a un negocio jurídico bilateral de intercambio de prestaciones patrimoniales, ni consideran que únicamente existe contrato cuando se dan intereses contrapuestos, de manera que el convenio entraría dentro de la categoría de contrato. En este sentido cabe citar

las SSTs de 9 de julio de 1981 y de 8 de marzo de 1990. Por ello, a efectos de delimitar el ámbito de esta fiscalización, ha resultado obligado acudir a un criterio residual, de manera que nos encontraríamos ante un convenio siempre que el objeto del negocio jurídico bilateral, además de establecer un cauce de colaboración, no estuviera comprendido en los contratos regulados en el TRLCAP o en normas administrativas especiales. El criterio adoptado ha conducido a que ninguno de los calificados como convenios de colaboración por la Administración sea tachado de irregular ni sea excluido del ámbito de la fiscalización atendiendo a consideraciones doctrinales discutibles. Por el contrario, obliga a poner en relación el artículo 3.1.d) con el art. 5.2.a) TRLCAP, a cuyo tenor son contratos administrativos aquellos cuyo objeto directo, conjunta o separadamente, sea la ejecución de obras, la gestión de servicios públicos y la realización de suministros, los de concesión de obras públicas, los de consultoría y asistencia o de servicios», con las excepciones que el mismo precepto señala seguidamente. Asimismo, a tenor del apartado b) del mismo artículo y número, también serán contratos administrativos aquellos que, aun teniendo un objeto distinto a los reseñados, «tengan naturaleza administrativa especial por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla o por declararlo así una ley». En consecuencia, podría concluirse que los convenios de colaboración no podrán tener ninguno de los objetos reseñados. Tampoco deben tramitarse como convenios los contratos privados mencionados en el apartado 3 del citado artículo del TRLCAP cuyo régimen jurídico es el que se establece en el art. 9 de este texto legal.

Delimitada así la figura, resta por precisar lo más trascendente: el régimen aplicable. A tal efecto, en el orden de las fuentes la primacía corresponde a sus normativas específicas, como lo demuestra la referencia que efectúa el art. 3.1.d) TRLCAP a su celebración con arreglo a «las normas específicas que los regulan», y el apartado 2 del mismo artículo, al señalar que los negocios y contratos excluidos, conforme a lo dispuesto en apartado 1 del mismo, se regularán por sus normas especiales, de manera que los principios del TRLCAP sólo se aplican para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse. De las normas específicas aplicables a los convenios objeto de esta fiscalización nos ocuparemos después. Ahora lo que procede considerar es si se requiere la existencia de normas específicas habilitantes para la celebración de un convenio y el alcance de la sujeción a los principios contractuales, en caso de lagunas.

A este respecto, si se ponen en relación los preceptos reseñados con lo dispuesto en el art. 4 TRLCAP, a cuyo tenor «la Administración podrá concertar los contratos, pactos y condiciones que tenga por conveniente siempre que no sean contrarios al interés público, al

ordenamiento jurídico o a los principios de la buena administración», podría acaso sostenerse que constituye título habilitante para la celebración de convenios de colaboración, sin necesidad de que éste se confiera por normas específicas. Pese a ello, la opinión prevalente parece ser la que defiende que para poder suscribir un convenio de colaboración es menester que tal posibilidad esté prevista en las normas específicas correspondientes. Tal opinión se ha fundamentado especialmente en el riesgo de quiebra de la igualdad y de la objetividad que puede suponer el uso del convenio de colaboración, por cuanto implicaría derogaciones singulares que, a falta de la existencia de habilitaciones legales, no estarían permitidas por el ordenamiento jurídico. Ante la indefinición legal, en el informe de fiscalización se pondrá de manifiesto la existencia o inexistencia de habilitación específica y, sin perjuicio de propugnar una clarificación normativa, no se considerará ajustada al ordenamiento jurídico, sin un adecuado respaldo legal, la suscripción de convenios que impliquen la concesión de ayudas singulares, o, en general, un trato privilegiado a determinadas entidades o ciudadanos, cuando por su propia naturaleza excepcionen el principio de igualdad ante la ley. Ahora bien, el que se indiquen en el informe los convenios cuya suscripción goza de un respaldo legal expreso y aquellos que carecen de él no significa que el Tribunal tache necesariamente de irregulares a los segundos, puesto que para ello debería evidenciarse, según lo antes indicado, que suponen la concesión de subvenciones o ayudas singulares, o, en general, un trato privilegiado contrario al principio de igualdad ante la ley. Aunque el Tribunal de Cuentas considera más fundado el criterio que propugna la necesidad de habilitación legal expresa, y en aras de la clarificación normativa se suministra la información obtenida sobre este extremo y se realizan las consiguientes recomendaciones, ello no puede conducirle a calificar como irregulares los convenios suscritos sin dicha habilitación específica cuando la actuación de los gestores tiene el respaldo de una interpretación razonable de la legalidad aunque no se comparta. Independientemente de ello, en aquellos supuestos, en los que por razón de su objeto lo procedente hubiera sido utilizar el contrato, ni siquiera es planteable la cuestión de la habilitación.

El apartado 2 del art. 3 del TRLCAP, tras establecer que los negocios y contratos recogidos en el apartado anterior se regirán por sus normas especiales, determina que para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse se aplicarán los principios del TRLCAP. Tales principios, que se formulan en su art. 11.1, son los de «publicidad y concurrencia, salvo las excepciones establecidas por la presente Ley y, en todo caso, a los de igualdad y no discriminación». Ahora bien, como ha señalado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA), es «muy distinto... la aplicación de principios de la aplicación concreta de preceptos» (Informe 42/98, de 16 de diciembre). El principio, al

contrario que la regla, es susceptible de aplicaciones diversas, en cuya elección goza de discrecionalidad el gestor público.

De otra parte, a la hora de valorar si se aplican los principios que rigen en la contratación, es preciso considerar la posible existencia de supuestos de excepción, análogos a los que se contemplan en la legislación contractual, como pudiera ser la existencia de un único sujeto con el que poder formalizar el convenio. Del mismo modo, podría considerarse excluida la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia en aquellos casos en los que el valor de la prestación prevista en el convenio fuera de importe inferior a la establecida para los contratos menores, en virtud de la excepción contemplada en el art. 56 del TRLCAP, al que se remite el artículo 11.1. En efecto, no sería razonable la aplicación sin excepción de los principios de concurrencia y publicidad a todos los convenios de colaboración, con independencia de su importe, mientras que no serían de aplicación a los contratos administrativos análogos.

Las expresadas excepciones inevitablemente han de examinarse caso por caso, apreciando las circunstancias concurrentes, y sin olvidar que, como afirma el Tribunal Supremo, «ello no quiere decir que fuera de tales supuestos excepcionales quepa obviar su cumplimiento mediante la utilización de la fórmula «convenio de colaboración» en lugar de la de contrato administrativo» (STS de 18-2-2004, fundamento de derecho 2.º).

#### B) Legislación de procedimiento administrativo

La LRJ-PAC se ocupa en su Título I de la regulación de los convenios de colaboración entre Administraciones Públicas. Tal regulación no afecta, empero, a los convenios celebrados con personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado y, consecuentemente, no resulta aplicable en la presente fiscalización. No obstante, los convenios con particulares también son objeto de atención en su artículo 88 bajo la rúbrica de «terminación convencional», rúbrica inadecuada ya que la regulación se extiende también a convenios que no ponen término al procedimiento. Pues bien, este precepto, que encuentra su correspondencia en el art. 4 TRLCAP, autoriza a las Administraciones Públicas a celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos, con personas tanto de derecho público, como de derecho privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico, ni versen sobre materias no susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado. Estos negocios jurídicos tendrán el alcance, los efectos y el régimen jurídico que en cada caso prevea la disposición que los regule. La norma añade que pueden tener la consideración de finalizadores de procedimientos administrativos, o bien insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin. Se regula además el contenido mínimo de estos instrumentos (identificación de las partes, ámbito

personal, funcional y territorial, y plazo de vigencia), se dispone su publicación o no según la naturaleza del instrumento y las personas a las que estén destinados y se señala que los mismos no supondrán alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos, ni de las responsabilidades de autoridades y funcionarios respecto del funcionamiento de los servicios públicos.

La remisión de la determinación del alcance, efectos y régimen jurídico de cada uno de estos instrumentos a la disposición que lo regule replantea la cuestión antes abordada, en relación con el art. 3 TRLCAP, sobre si son necesarias habilitaciones legales específicas para posibilitar su celebración o si, por el contrario, pueden ser aplicadas directamente las previsiones contenidas en el artículo 88 LRJAP-PAC, sin que se ofrezca tampoco una solución clara.

Con independencia de ello, habrán de tenerse en cuenta las normas de general aplicación a los expedientes administrativos, que resulten aplicables en la presente fiscalización (p. ej., arts. 68 y 69 LRJAP-PAC).

### C) Legislación presupuestaria

Junto a la normativa administrativa es necesario referirse a la presupuestaria, por cuanto todos los convenios objeto de esta fiscalización son generadores de gasto.

En la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, se contienen diversos preceptos de específica y común aplicación a los convenios de colaboración. Así, el art. 26, al referirse a los principios y reglas de la programación presupuestaria, señala, en su apartado 2, que deberán valorarse las repercusiones y efectos de los convenios de colaboración, que se supeditarán de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales.

De otra parte, el art. 74.5 LGP, en su redacción vigente en el periodo fiscalizado, exigía la autorización del Consejo de Ministros cuando el gasto que se derivara de los convenios de colaboración fuera de cuantía indeterminada o hubiera de extenderse a ejercicios posteriores. Se añadía que, con carácter previo a la suscripción del convenio, se había de tramitar el expediente de gasto, en el cual figuraría el importe máximo de las obligaciones a adquirir, así como, en el supuesto de gastos plurianuales, la distribución por anualidades<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Debe señalarse que, si bien esta disposición es aplicable, en los términos reseñados, a los convenios objeto de la presente fiscalización, ha sido modificada por la disposición final novena, número cinco, de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de PGE para el año 2007. De esta forma, en lo que ahora interesa, a partir de la entrada en vigor de esta modificación, la autorización del Consejo de Ministros queda referida a los convenios de colaboración cuando el importe del gasto que de ellos se derive sea superior a doce millones de euros. Asimismo, se requerirá autorización del Consejo de Ministros para modificar los convenios que hayan sido autorizados por dicho Consejo, cuando las modificaciones supongan la alteración del importe global del gasto o del destino concreto del mismo. La autorización del Consejo de Ministros implicará la aprobación del gasto. Se determina, por último, que, con carácter previo a la suscripción de cualquier convenio, se deberá tramitar el expediente de gasto, en el que figurará el importe máximo de

Otra cuestión a la que es obligado hacer referencia es la relativa a los créditos a los que debe hacerse la imputación del gasto, atendiendo a la clasificación económica, aspecto en el que se observa no poca inseguridad, sobre todo cuando la alternativa se presenta entre imputarlos a créditos de transferencia o a créditos para gastos reales. En principio el recurso al instrumento del convenio no es determinante de la imputación, lo que estará en función de la naturaleza del gasto que genere. En este sentido, considerando que el crédito de transferencia está destinado a recoger pagos sin contrapartida y que las subvenciones, al ser disposiciones dinerarias sin contraprestación (aunque con cargas) (art. 2.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones —LGS—), son imputables a tales créditos, el criterio determinante para la imputación debe estar en función de quien resulte ser titular del bien o servicio, objeto del convenio. Si la Administración es titular único o cotitular del resultado o si el convenio tiene por objeto la prestación de un servicio de interés general a la sociedad, el gasto deberá ser considerado como gasto real; por el contrario, si la titularidad es de la parte privada, el gasto debe considerarse de transferencia.

### D) Otras normas de alcance general

Además de en las disposiciones anteriores, se contienen normas aplicables a los convenios de colaboración celebrados por la AGE con personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado en la legislación de organización y funcionamiento de la Administración y en la legislación sobre subvenciones.

En lo que se refiere a la primera, los convenios de colaboración son objeto de atención, desde la perspectiva competencial, en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), cuyo art. 13.3 atribuye a los Ministros la competencia para la celebración de convenios, salvo cuando éstos correspondan al Consejo de Ministros. Del mismo modo, el artículo 14.6 incluye, entre las competencias que corresponden a los Secretarios de Estado, la relativa a la celebración de los convenios no reservados al Ministro del que dependen o al Consejo de Ministros.

Por último, hay que destacar la LGS, que recoge ciertas normas de aplicación a numerosos convenios con particulares. Entre ellas, destaca la contemplada en el art. 28.1, a cuyo tenor los convenios a través de los cuales se canalicen las subvenciones de concesión directa establecerán las condiciones y compromisos aplicables. Además, los convenios serán el instrumento habitual para canalizar las subvenciones previstas nominativamente en los PGE. Por su parte, el artícu-

los obligaciones a adquirir, así como, en el caso de gastos plurianuales, la distribución por anualidades. Si resultara preceptiva la autorización del Consejo de Ministros, la tramitación del expediente de gasto se llevará a cabo antes de la elevación del asunto a dicho Consejo.

lo 16 trata también de los convenios con entidades colaboradoras en la gestión de subvenciones, previendo que en el mismo se regularán las condiciones y obligaciones asumidas por éstas y, entre otros extremos, el plazo de vigencia, la modificación, la prórroga y la duración total, así como su contenido mínimo. Se prevé asimismo que si las entidades colaboradoras son personas sujetas al derecho privado, se seleccionarán previamente mediante un procedimiento sometido a los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación y la colaboración se formalizará mediante convenio, a no ser que por el objeto de la colaboración sea de aplicación plena el TRLCAP.

El desarrollo reglamentario de los citados preceptos se ha llevado a cabo por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (RLGS). No obstante, este Reglamento, habida cuenta de su fecha de aprobación, no estaba vigente en el ámbito temporal de esta fiscalización. Durante el período fiscalizado estuvo vigente, en la medida en que no fuera contrario a los preceptos de la LGS, el Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas, aprobado por el Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre. En este Reglamento se determinaba que las subvenciones previstas en convenios celebrados con entidades de derecho público y sociedades estatales se concederían de acuerdo con lo establecido en aquéllos y, en defecto de normativa específica, con las disposiciones del Reglamento. Por su parte, el art. 7 regulaba la terminación convencional del procedimiento de concesión, que podía producirse cuando las normas reguladoras de la subvención lo previeran, atendida su naturaleza y el número y circunstancias de los posibles beneficiarios. Esta forma de finalización del procedimiento tenía que respetar tanto el objeto, las condiciones y la finalidad de la subvención, como los criterios de valoración establecidos respecto de las solicitudes.

## II.2 Instrucciones internas

Algunos Departamentos ministeriales, como Trabajo y Asuntos Sociales o Defensa, disponen de normas, publicadas en el Boletín Oficial del Estado (BOE), en las que se regula la actividad convencional desarrollada por ellos. En el caso de los convenios de colaboración que son objeto de la presente fiscalización existen instrucciones internas, tanto en el Ministerio de Fomento como en el de Sanidad y Consumo. Dado que estas instrucciones no han sido objeto de publicación en el BOE han sido facilitadas al equipo fiscalizador, que las ha tenido en cuenta en el desarrollo de los trabajos de fiscalización.

### A) Ministerio de Fomento

El Ministerio de Fomento cuenta con una Orden, comunicada, de 14 de septiembre de 2005, que regula

la tramitación y registro de los convenios de colaboración y acuerdos internacionales. En esta disposición, se hace referencia a la normativa de aplicación; se contemplan los trámites de los convenios de colaboración con comunidades autónomas o con las ciudades de Ceuta y Melilla; se regula la tramitación de otros convenios de colaboración, en los aspectos relativos a la competencia para la firma, el contenido y elaboración del proyecto y la tramitación e informes; se recogen reglas para la celebración de acuerdos y convenios de alcance internacional; se contempla la tramitación del expediente de gasto de todos los convenios; se hace referencia a la remisión de la documentación; y se incluyen, por último, previsiones sobre el registro de los convenios suscritos.

No obstante, es necesario señalar que, al abarcar esta fiscalización los convenios celebrados en los años 2004 y 2005, la Orden no resulta de aplicación a muchos de los supuestos examinados, habida cuenta de su fecha.

### B) Ministerio de Sanidad y Consumo

En el ámbito del Ministerio de Sanidad y Consumo, se dictó una Orden, tampoco publicada, en fecha 22 de enero de 2003, por la que se establecieron las instrucciones a seguir por dicho Ministerio y sus organismos autónomos para la celebración de convenios de colaboración. No obstante, en la actualidad, se aplica la Instrucción de la Subsecretaría de 21 de octubre de 2005, que ha sustituido a la anterior. Dado que el ámbito de la fiscalización se extiende a los convenios celebrados en los años 2004 y 2005, será de aplicación una u otra disposición, según la fecha de suscripción del instrumento convencional.

En la Orden de 22 de enero de 2003 se contemplaban el régimen jurídico y el ámbito de aplicación; la tramitación de los convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas; la tramitación de los convenios con otras Administraciones públicas y demás entidades públicas, así como con personas sujetas al Derecho privado; la suscripción de los convenios; la publicación, en su caso, del convenio en el BOE y su remisión a la Secretaría de Estado de Organización Territorial del Estado; el registro de los convenios; y el seguimiento de los mismos.

Por su parte, la Instrucción de la Subsecretaría de Sanidad y Consumo, de 21 de octubre de 2005, establece el procedimiento a seguir por el Ministerio y sus organismos autónomos para la celebración de convenios de colaboración, regulando sucesivamente el ámbito de aplicación y el régimen jurídico; la tramitación de los convenios de colaboración; la suscripción de los mismos; su publicación; el registro; y el seguimiento.

En relación con todo ello, el art. 1.1.a. del Real Decreto 1555/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo, encomienda a la Dirección Gene-

ral de Cohesión del Sistema Nacional de Salud y Alta Inspección las funciones relativas a la tramitación y seguimiento de los convenios.

### III. RESULTADOS OBTENIDOS

Los resultados de la fiscalización se exponen agrupados en las dos grandes áreas a cuyo examen se han orientado los trabajos: la relativa a la tramitación de los expedientes administrativos, desde su inicio hasta la formalización del convenio, y la relativa a la ejecución de lo convenido. Dentro de cada área se presentan separadamente los resultados obtenidos en el Ministerio de Fomento y en el Ministerio de Sanidad y Consumo y sus respectivos organismos autónomos. No obstante, dentro de Fomento se ha diferenciado el CEDEX. Como se ha indicado con anterioridad, la actividad convencional desarrollada por esta entidad durante el periodo fiscalizado (33 de los 50 convenios celebrados por el Ministerio de Fomento y sus organismos autónomos corresponden al CEDEX) y sus singularidades, que quedarán reflejadas más adelante, han aconsejado que se haga un tratamiento específico del mismo dentro de este informe.

#### III.1 Análisis de los expedientes administrativos

##### III.1.1 Introducción

El análisis de los expedientes administrativos presenta diversas facetas, en parte, comunes a todo expediente y, en parte, específicas de los convenios.

Como punto de partida de la fiscalización se ha tratado de determinar si resultaba procedente el empleo del convenio para, a continuación, valorar en qué medida se cumplen las exigencias de su normativa específica, si la hay, o, en su defecto, las normas comunes aplicables a las que se ha hecho referencia en el apartado II «Análisis del marco jurídico». Particular importancia reviste en este aspecto comprobar, en aquellos en que no existen normas específicas al respecto, la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia, así como los de igualdad y no discriminación, que se formulan en el TRLCAP (art. 11.1). Ciertamente, la exigencia de respetar los principios no reviste carácter absoluto. Así, tratándose de los principios de igualdad y de concurrencia, pueden existir supuestos en los que esté justificado prescindir de su aplicación, desde el momento en que pueden existir actividades o prestaciones que sólo puede realizar la persona física o jurídica con la que se pretende suscribir el convenio. Ahora bien, si se dejan de aplicar tales principios, cualquiera que sea el motivo, al constituir una excepción a la regla general recogida en el artículo 3.2 TRLCAP, la acreditación de las causas debería quedar plasmada en el expediente.

Con respecto a los convenios que se utilizan como instrumento para canalización de subvenciones, hay

que distinguir dos situaciones distintas. En el caso de que las subvenciones estén previstas nominativamente en los PGE, el convenio es el instrumento habitual para su canalización, según previene el art. 28 LGS. En los demás supuestos, el procedimiento ordinario de concesión de la subvención es el de concurrencia competitiva (art. 22.1 LGS), que finaliza con una resolución, es decir con un acto unilateral de la Administración (art. 25). Por tanto, en este supuesto no será posible el empleo del convenio, a menos que se cuente con una previsión legal que excepcione el cauce normal. De otra parte, en caso de existir normativa específica que habilite el empleo del convenio, ello, de suyo, no supone que quede excepcionada la aplicación de los principios de «publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación» que rigen también en la gestión de las subvenciones (art. 8.3 LGS).

Se considerará, en segundo lugar, si en el expediente aparece justificada la necesidad a satisfacer y si se cumple la exigencia de que «su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales» (art. 3.1 TRLCAP). Claramente, el legislador no ha querido que, por la vía del convenio de colaboración, «huyan» de la aplicación de la Ley relaciones que pueden perfectamente articularse por la vía del contrato administrativo<sup>13</sup>. Las comprobaciones realizadas sobre este aspecto se diversifican, pues, en dos vertientes: formal y material. Desde la perspectiva formal, se ha comprobado si quedan reflejados documentalmente, de manera adecuada y suficiente, los motivos que aconsejan utilizar la figura del convenio; desde la perspectiva material, si el objeto hubiera tenido encaje en alguno de los tipos de contratos contemplados en el TRLCAP o en leyes administrativas especiales.

El siguiente extremo que se ha comprobado es el de la competencia. Desde la perspectiva competencial, la atribución de competencias que hace la LOFAGE, a los Ministros y a los Secretarios de Estado se viene complementando, de conformidad con lo establecido en el art. 13 LRJ-PAC, con distintas normas de delegación. Por otra parte, no es infrecuente la modificación de la estructura organizativa de los distintos ministerios, creando nuevas unidades o haciendo desaparecer algunas de las existentes y reajustando la distribución de funciones entre todas ellas, lo que favorece la proliferación de normas sobre la materia aquí considerada, la cual a veces puede generar alguna confusión a la hora de determinar el órgano competente.

Con respecto a los trámites, las actuaciones se han dirigido, en primer lugar, a comprobar si se han cumplido los contemplados en las normas administrativas de alcance general. Entre ellos, si existe el acuerdo de iniciación del expediente, a que se refiere el art. 69 LRJAP-PAC, y si el contenido del convenio se ha acomodado a

<sup>13</sup> En este sentido, Informes 42/1999, de 12 de noviembre y 57/2003, de 30 de marzo, de la JCCA.

lo dispuesto en el art. 88.2 de la misma ley. De otra parte, se ha examinado si se ha dado cumplimiento a los trámites contemplados en las normas específicas que afectan a cada uno de los Departamentos Ministeriales que han sido objeto de la presente fiscalización.

Junto a los actos de trámite recogidos en unas y en otras disposiciones, se ha comprobado si se ha obtenido la autorización del Consejo de Ministros a que se refiere el art. 74.5 LGP, en los dos casos que allí se señalaban antes de la modificación introducida en el precepto por la LPGE para 2007.

Desde la vertiente del gasto que el convenio genera, se ha atendido tanto a si la imputación presupuestaria es adecuada como, sobre todo, a los criterios seguidos para fijar la cantidad que se compromete a aportar la Administración. Una de las lagunas más notables en la regulación de la figura del convenio, que afecta al interés público, en su concreción de interés de la Hacienda Pública, es precisamente la relativa a los criterios de determinación de la cuantía que se compromete a aportar la Administración y de la subsiguiente justificación del gasto y de la actividad desarrollada.

En relación con la primera de las cuestiones (la segunda se analiza en el apartado III.2), resulta obligado partir de un criterio que no parece que pueda ser cuestionado, aunque su aplicación práctica no siempre es fácil: tanto si la aportación pública tiene naturaleza de subvención como de gasto real, las inversiones a financiar no deben rebasar el valor de mercado.

Este criterio, en el caso de los convenios que canalizan subvenciones, viene impuesto en el art. 31 LGS como requisito para que el gasto sea subvencionable. Y la situación no difiere si la aportación pública se destina a la adquisición de bienes, servicios u otros gastos reales. Al convenio le son de aplicación, según se vio en su momento, los principios de la contratación pública. A tal efecto, en el art. 14.1 del TRLCAP se establece que «los órganos de contratación cuidarán de que el precio de los contratos sea el adecuado al mercado». Y, más allá de este precepto, sería contrario a la economía y eficacia en la ejecución del gasto que exige el art. 31.2 de la Constitución Española hacer pagos excesivos con respecto al valor de mercado de los bienes y servicios financiados. La discrecionalidad podrá darse a la hora de decidir el volumen o la proporción de la financiación pública, pero no podrá consistir en aplicar ésta a inversiones cuantificadas por encima de su valor.

De lo expuesto se deduce que, a la hora de cuantificar la aportación pública e incluso la privada, si la hubiera, habría de partirse de un estudio del valor real de la inversión y no constituiría una excepción a esta exigencia el que de la ejecución de la actividad se ocupara la parte privada del convenio. En aras de esta finalidad, los gastos deberían estimarse con criterios realistas y, en la medida en que, en el momento de la formalización del convenio, resultara imposible una estimación segura de la cantidad a aportar por la Administración, su importe debería quedar sujeto a liquida-

ción en función de los gastos que se justificasen, sin perjuicio de la imputación de los costes indirectos que resultase procedente, con arreglo a criterios contables de general aceptación. Naturalmente esta segunda alternativa quedaría desvirtuada si la justificación se limita a una factura expedida por la parte privada por el importe de la aportación pública comprometida.

Teniendo en cuenta el carácter de muchos de los convenios que se suscriben, muy próximos a los contratos de consultoría, asistencia y servicios, podría servir de referencia a estos efectos lo dispuesto en el art. 220.2 TRLCAP, que obliga a establecer en el pliego de cláusulas administrativas particulares de dichos contratos el sistema de determinación del precio. El desarrollo de este precepto está constituido por el art. 197 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que define las modalidades de los distintos sistemas de determinación del precio: tanto alzado, precios unitarios, administración y tarifas. Determinado así el precio del producto, fruto de la colaboración, la fijación de la aportación financiera de la Administración sería una cuestión a decidir de forma discrecional en consideración al interés público perseguido.

### III.1.2 Expedientes del Ministerio de Fomento

Los convenios suscritos por el Ministerio de Fomento y sus organismos autónomos durante el periodo fiscalizado han sido 50, habiéndose elevado la aportación estatal comprometida a 21.618.333,33 euros, si bien, como se ha indicado con anterioridad, los 33 suscritos por el CEDEX se analizan de forma separada, por lo cual dentro de este apartado se examinan sólo 17, siendo el importe de la aportación económica del Ministerio de 19.715.411,39 euros.

Como dato relevante a efectos de análisis hay que destacar que 9 de los 17 convenios suscritos han tenido por objeto canalizar subvenciones, ascendiendo la aportación total de la Administración a lo largo de la vida de los convenios a 7.066.153,82 euros, de los cuales 5, por importe de 6.637.253,82 euros, se han imputado al capítulo 7 «Transferencias de capital» y el resto al capítulo 4 «Transferencias corrientes». De estos 5 convenios, 4 tenían el respaldo de una asignación nominativa en los PGE. Los financiados con créditos para gastos reales han sido 8, de los cuales 7, por un importe de 12.548.257,57 euros, se han imputado al capítulo 6 «Inversiones reales» y 1, por 30.000,00 euros, al capítulo 2 «Gastos corrientes en bienes y servicios».

#### A) Procedencia del empleo del convenio

El primer extremo que se ha comprobado ha sido si existía algún título legal que habilitara de forma expresa la celebración de los convenios, habiéndose obtenido como resultado que en el Ministerio de Fomento no

existe norma específica que habilite para su celebración sin perjuicio del régimen especial de los imputados a créditos nominativos. En concreto, el examen de los expedientes arroja el siguiente resultado:

1. De los ocho convenios generadores de gasto imputado a los capítulos 2 ó 6 del Presupuesto, en seis no se hace mención de norma específica que habilite para la celebración (Mfo 04/30, 31, 33 y 05/7, 9, 10) y en dos se invoca el Real Decreto 1476/2004, de 18 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento, el cual no deja de ser una norma de carácter organizativo, en la que se definen las competencias de las distintas unidades del mismo, pero que no puede considerarse como una norma específica habilitante para la celebración de convenios (Mfo 04/28 y 05/8).

La ausencia de norma habilitante o de un régimen jurídico específico a que aluden tanto el art. 3.1 d) del TRLCAP como el art. 88.1 de la LRJ-PAC, unida a la circunstancia de la injustificada omisión de concurrencia, en los casos que se indican más adelante, genera el riesgo de conceder un trato privilegiado a determinados sujetos cuya valoración se efectuó en el apartado II.1.B) de este Informe. Independientemente de ello, existen supuestos, que igualmente se indican, en los que por razón de su objeto lo procedente hubiera sido utilizar el contrato, por lo que ni siquiera es planteable la cuestión de la habilitación.

2. En el caso de los nueve convenios generadores de gasto imputados a los capítulos 4 ó 7 del Presupuesto (subvenciones) se presentan situaciones diversas. En cuatro de ellos (Mfo 04/29,32 y 05/11,12) la imputación se hace a créditos nominativos por lo que el empleo del convenio viene exigido por el art. 28.1 LGS.

Los cinco restantes (Mfo 04/34, 35 y 05/13, 14, 15) se suscriben en ejecución de las decisiones adoptadas por la Comisión Mixta creada por los acuerdos de colaboración, de 29 de diciembre de 2000 y de 28 de abril de 2005, entre los Ministerios de Fomento y de Educación, Cultura y Deporte (Ministerio de Cultura a partir de la reestructuración ministerial adoptada mediante Real Decreto 553/2004, de 17 de abril), para la actuación en el Patrimonio Histórico Artístico con el importe resultante del 1% sobre la contratación de obra pública realizada por el Ministerio de Fomento (en adelante, uno por ciento cultural)<sup>14</sup>.

Los acuerdos de la Comisión Mixta establecían los procedimientos para la aplicación de los fondos, los programas en los que se pretendía actuar y la obliga-

ción de celebrar un acuerdo específico para cada una de las intervenciones, en el que se determinaría el sistema de colaboración, así como su contenido y presupuesto. Existen, por tanto, dos convenios en relación con la gestión de estas dotaciones: uno de carácter interadministrativo, entre los dos Ministerios citados, y otro con las entidades beneficiarias, que es el objeto de esta fiscalización. Pues bien, los acuerdos de esta Comisión carecen de naturaleza normativa, por lo que no pueden brindar respaldo legal al empleo del convenio. Es más, en la fecha en que se suscribieron había entrado en vigor la LGS, que establece como procedimiento ordinario de concesión, el de concurrencia competitiva, con el que resulta incompatible la vía convencional. No obstante, parece más correcto interpretar que la legislación aplicable era la anterior a la LGS, en virtud de la previsión de su disposición transitoria segunda, pues las actuaciones a financiar fueron acordadas por la Comisión Mixta con anterioridad a la entrada en vigor de la LGS; pero esta circunstancia no se aduce, de manera que se desconoce a qué legislación en materia de subvenciones, además de a la específica, consideraba la Administración que había de sujetarse el procedimiento de concesión, si al art. 81 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP) o a la nueva Ley. Ni en el citado art. 81 TRLGP ni en el Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas, de 17 de diciembre de 1993, entonces vigente, se regula la concurrencia competitiva como cauce ordinario de concesión, por lo que el convenio puede considerarse compatible con la legislación en materia de subvenciones, sin perjuicio de la necesidad de norma habilitante en los términos ya indicados.

3. En un expediente que se inicia de oficio, máxime si es generador de gasto, como es el caso de los aquí contemplados, lo adecuado sería que se justificara por el órgano competente la necesidad a satisfacer, tal como expresamente se prevé en el art. 67 TRLCAP respecto de los contratos administrativos, así como la procedencia de que ello se hiciera mediante este instrumento convencional. Pues bien, prescindiendo de los destinados a canalizar subvenciones nominativas, sólo en 4 de los 13 restantes expedientes analizados (Mfo 04/28, 32 y 05/7,12) existe un documento que expresamente tiene por objeto explicar la necesidad que se pretende satisfacer con el convenio, así como las razones para utilizar este instrumento jurídico en lugar de la vía contractual. En los demás expedientes, hay que deducir esta justificación del contenido de otros documentos que figuran en los mismos (v. gr: propuesta de gasto, antecedentes del convenio fiscalizado, actas de la «Comisión Interministerial para la coordinación del uno por cien cultural») o del texto del propio convenio, caso este último en el que manifiestamente no se cumple con su finalidad, por cuanto es el documento que pone fin al expediente, sin que pueda servir de fundamento de la conveniencia de su tramitación.

<sup>14</sup> Entre la fecha de ambos acuerdos, mediante el Real Decreto 1893/2004, de 10 de septiembre, se crea la «Comisión Interministerial para la coordinación del uno por cien cultural», integrada por diversos Departamentos ministeriales, entre ellos los dos citados, cuyas funciones básicas consisten en la elaboración de las directrices a las que deben ajustarse los planes anuales de actuación, así como en desarrollar las actuaciones pertinentes para la adecuada coordinación de los ministerios competentes, y velar por el cumplimiento de las obras y proyectos financiados con el citado uno por ciento cultural.

No obstante, y más allá de la existencia de una justificación formal, se ha comprobado, desde una perspectiva material, si el objeto del convenio es distinto de los comprendidos en los contratos, por no encajar en ninguno de los mencionados en el artículo 5 del TRLCAP o, en su caso, en normas administrativas especiales, lo cual sería determinante de la improcedencia de su empleo. A tal efecto, se han de diferenciar, una vez más, los nueve expedientes mediante los que se canalizan subvenciones y los ocho restantes, por el distinto régimen aplicable a unos y otros, según se ha expuesto con anterioridad.

Respecto de los segundos, se ha comprobado que en dos convenios la totalidad o parte de las actividades cuya realización se encomienda al particular podrían constituir el objeto de un contrato de los señalados en el artículo 5.2. TRLCAP (Mfo 04/31 y Mfo 05/7). Así, el celebrado en su momento por el Ministerio de Fomento, a través de la Dirección General de la Vivienda —en la actualidad perteneciente al Ministerio de la Vivienda—, con el Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España (CSCAE) (Mfo 04/31) tiene por objeto el desarrollo de la segunda fase del programa sobre edificación sostenible, y agrupa las tareas a realizar en cinco apartados distintos: las relacionadas con la participación en el Green Building Challenge (GBC), el desarrollo de una herramienta de evaluación ambiental de edificios, el análisis medioambiental de materiales y productos de la construcción, la elaboración de un Libro Blanco de la edificación sostenible en España y la creación y diseño del portal de edificación sostenible «e-sostenible». El convenio establece las responsabilidades de cada parte en relación con las actividades a realizar, aunque éstas son ejecutadas en su totalidad por el CSCAE, que recibe los fondos del Ministerio previa facturación y certificación de conformidad de los trabajos efectivamente ejecutados. Pues bien, las actividades mencionadas pueden calificarse como específicas de los contratos de consultoría y asistencia, definidos en el artículo 196 TRLCAP. Los compromisos del Ministerio son de índole material (la Dirección General de la Vivienda, Arquitectura y el Urbanismo pone los medios materiales y humanos necesarios para aportar al Equipo Técnico toda la información disponible sobre el tema) o de índole financiera, consistente en una aportación económica, que se hace efectiva en función de los trabajos realizados y previa justificación. De los compromisos de índole material a cargo de la Administración se hace una estimación económica, sin que su coste o grado de realización queden acreditados con posterioridad.

Cabe plantearse, a la vista del contenido, si realmente se está ante un instrumento de colaboración distinto del contrato o de un verdadero contrato. Ciertamente los encargos, compromisos o prestaciones que asume la parte privada podrían ser objeto de un contrato administrativo. La duda es si las restantes condiciones, en especial las referentes a los compromisos que asume la

Administración, desvirtúan su naturaleza contractual, situándonos en otro ámbito. Una interpretación laxa al respecto podría llevar a extraer del ámbito de la contratación prestaciones o servicios que constituyen su objeto propio con el riesgo añadido de infringir el Derecho comunitario. De hecho el TRLCAP (art. 3.1 c) fue objeto de una modificación a fin de evitar que se canalicen como convenios determinadas relaciones entre Administraciones Públicas si la materia sobre la que versen coincide con el objeto de los contratos administrativos.

Considera este Tribunal que no sería suficiente la mera declaración de la existencia de un interés compartido o la aportación por la Administración de medios existentes en sus dependencias o la constitución de un órgano conjunto para, a partir de esta base, canalizar por cauces no contractuales el pago de una cantidad a cambio de unas prestaciones que realiza la parte privada.

Por su parte, el convenio de colaboración celebrado por la Dirección General de Aviación Civil con Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S.A. (ISDEFE), sociedad estatal dependiente del Ministerio de Defensa, para la realización de trabajos relacionados con la regulación, control y seguimiento de la seguridad del tráfico aéreo (Mfo 05/7) tiene un objeto muy genérico, tal y como se explicita en la memoria justificativa del mismo, y no se materializa en trabajos concretos, los cuales se han de definir durante su vigencia, una vez conocida la necesidad real, y han de concretarse en «hojas de encargo», en las que se detallan las actuaciones a realizar en una materia específica (alcance, plazo, presupuesto, etc.). Las actividades incluidas en el convenio son de muy diferente naturaleza e incluyen desde las de soporte administrativo hasta las de consultoría de alto nivel; no obstante, encajan dentro del marco establecido en el art. 196.2 TRLCAP para los contratos de consultoría y asistencia, por lo que no se justifica la utilización del convenio como instrumento jurídico, con independencia de que determinadas actividades se ejecuten por grupos de trabajo integrados por personal de ambas entidades. (Mfo 05/7). Tal vez pudieran tener cabida también las relaciones con esta empresa en la encomienda de gestión del art. 3.1 l) del TRLCAP.

Con respecto a los convenios destinados a canalizar subvenciones nominativas, ninguna justificación especial requiere su empleo, por ser éste el instrumento que habitualmente ha utilizarse, de conformidad con el art. 28 LGS. En esta situación se encuentran los convenios celebrados con la Asociación de Padres de Alumnos del Centro de Educación Infantil del Ministerio de Fomento durante los años 2004 y 2005, por importes de 183.600 y 166.520 euros respectivamente (Mfo 04/32 y 05/12) e incluso la prorroga, bajo la vigente LGS, del celebrado conjuntamente con diversas entidades, todas ellas pertenecientes al sector público, aunque no todas tienen naturaleza de Administración Pública: la Funda-

ción de los Ferrocarriles Españoles, la Agencia Española de Cooperación Internacional, y la Sociedad Estatal para la ejecución de Programas y Actuaciones Conmemorativas del Quinto Centenario del Descubrimiento de América, S.A., para el establecimiento del denominado «Centro Iberoamericano para el Desarrollo del Transporte Terrestre (CIDITRANS)», convenio suscrito inicialmente en el año 1991 por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes con las mencionadas entidades y que se vienen prorrogando de forma tácita hasta la actualidad.

Por último, hay que referirse a los convenios celebrados para materializar las subvenciones financiadas con el importe resultante del 1% sobre la contratación de obra pública realizada por el Ministerio de Fomento, cuyo empleo, si las subvenciones se consideran sujetas a las prescripciones de la LGS, era improcedente, y si se consideran sujetos al art. 81 TRLGP, debería haberse justificado (Mfo 04/34, 35 y 05/13, 14, 15).

#### B) Principios de publicidad y concurrencia

Con respecto a los ocho convenios generadores de gasto que se imputan a los capítulos 2 o 6 del Presupuesto, la inexistencia de normativa específica obliga a considerar si se aplican los principios de publicidad y concurrencia que rigen en la contratación pública. Pues bien, en ninguno de estos convenios consta que se hayan realizado actuaciones tendentes a promover la concurrencia de terceros distintos de aquellos con los que los convenios se suscriben. En algunos de ellos podrían darse, no obstante, circunstancias que justifiquen la elección directa de la entidad con la que se suscribe; sin embargo, de la existencia de tales circunstancias no se deja constancia formalmente en ningún expediente. Tal podría ser el caso del convenio de colaboración celebrado por la Dirección General de Aviación Civil con Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S.A. (ISDEFE), (Mfo 05/7), en el que bien podrían concurrir circunstancias excepcionales en materia de seguridad, que aconsejaran que su ejecución fuera realizada por el ISDEFE, pero no se hace invocación de las mismas.

El incumplimiento de los principios referidos cobra especial importancia en los convenios (Mfo 04/31 y Mfo 05/7) cuyo objeto puede considerarse incluido dentro del ámbito de aplicación del TRLCAP, a los que se ha hecho referencia más atrás.

En el caso de los convenios a través de los cuales se canalizan subvenciones, en los cuatro que se imputan a créditos nominativos (Mfo 04/29,32 y 05/11,12) la excepción a los indicados principios goza del respaldo que brinda la Ley de Presupuestos. Por el contrario, en lo que respecta al régimen de publicidad de los convenios celebrados para materializar los acuerdos de la Comisión Mixta para aplicación del uno por ciento cultural, antes citados, (Mfo 04/34, 35 y Mfo 05/13, 14, 15) se ha de señalar que en la reunión de 29 de diciembre

de 2004 de la Comisión Interministerial se establecieron los requisitos de las solicitudes de financiación de proyectos y los «criterios de priorización» a efectos de selección. Dichos extremos se publicaron en el BOE mediante Orden del Ministerio de Cultura de 28 de febrero de 2005. Sin embargo no se realizan convocatorias públicas ajustadas a las prescripciones de la LGS, a cuyas exigencias en relación con la concesión de subvenciones no se acomoda plenamente la citada Orden, de naturaleza próxima a las bases reguladoras contempladas en el art. 17 LGS. Tampoco se sigue el procedimiento establecido en el art. 28 LGS en el supuesto de que se estimara que concurren circunstancias para la concesión directa. En el caso de que se considere que estas subvenciones se regían transitoriamente por el art. 81 TRLGP no era exigible la tramitación específica establecida en los preceptos citados de la LGS, pero sí los principios de publicidad, concurrencia y objetividad que se formulan en el apartado 6 de dicho artículo, por lo que también hubiera sido necesario en todo caso promover la concurrencia pública.

#### C) Competencias para la aprobación

De las comprobaciones realizadas resulta que todos los convenios aparecen suscritos por persona con competencia para ello, ya como titular, ya en virtud de delegación, si bien en ocasiones las delegaciones no dejan de resultar confusas, como consecuencia de la proliferación de actos de delegación no siempre acompañados de la clara revocación de otros anteriores<sup>15</sup>, lo que

<sup>15</sup> La inconveniente proliferación y la falta de claridad que ello arrastra se desprenden de la cita de los actos de delegación que resultarían aplicables a la presente fiscalización, a cuyo efecto se sigue fundamentalmente la información proporcionada por el propio Ministerio de Fomento.

Así, la mención de estos actos puede comenzar por los relativos a los servicios comunes del Departamento. Entre ellos, destaca la Orden FOM/1121/2004, de 28 de abril, que convalidó las delegaciones del ejercicio de competencias en relación con dichos servicios, vigentes en la fecha de promulgación del Real Decreto 562/2004, de 17 de abril, que modificó la estructura del mismo. No obstante, y dado que esta disposición había suprimido la Dirección General de Organización, Procedimiento y Control, determinó que las delegaciones de competencias correspondientes al titular del Departamento, que habían sido efectuadas a favor del titular de la extinguida Dirección General, deberían entenderse hechas a favor del titular de la Subsecretaría, con ciertas excepciones que no afectan a la materia objeto de esta fiscalización.

Como consecuencia del empleo de la técnica de la convalidación, debe entenderse que continuaron vigentes las Órdenes de 25 de septiembre de 2000, 6 de noviembre de 2000 y 17 de septiembre de 2001.

Así las cosas, la Orden FOM/3564, de 19 de octubre, revocó las delegaciones de competencias contenidas en las de 25 de septiembre de 2000, 6 de noviembre de 2000, 17 de septiembre de 2001 y 28 de abril de 2004, determinando que quedaba delegado en la Subsecretaría el ejercicio de las competencias relativas a la aprobación y formalización de «convenios de colaboración y cooperación» con otros órganos de la AGE, con organismos o entes públicos y con entidades privadas, cuando afecten a las funciones de la Subsecretaría, de la Secretaría General Técnica, de la Dirección General de Programación Económica o de la Dirección General de Instituto Geográfico Nacional y, en cualquier caso, cuando deban financiarse con cargo a créditos del servicio presupuestario 01. No obstante si los convenios no excedieran de 3.000.000 euros, la delegación se entenderá efectuada, en la esfera de sus competencias, a favor del titular de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional.

En materia de transportes, la Orden de 27 de junio de 2000 delegó en los Directores Generales de Ferrocarriles y Transportes por Carretera, de la Marina Mercante y de Aviación Civil, en la esfera de sus respectivas competencias, la aprobación, suscripción y formalización de «convenios de cooperación» con organismos públicos, cuando el importe de los mismos no excediera

requiere, para valorar su vigencia, una ardua labor interpretativa, contra la claridad de la que deberían estar adornadas las normas de asignación de competencias. De otra parte, hay que señalar que en cinco convenios no se hace referencia a la norma donde se recoge la competencia para su suscripción, limitándose a mencionar el nombre y apellidos del firmante (Mfo 04/30), a citar su nombre y apellidos y el cargo que ocupa (Mfo 04/29, 33 y Mfo 05/11), o a expresar que es competente para ello, sin más especificaciones (Mfo 05/10).

En lo que a la competencia objetiva se refiere, y a tenor de lo dispuesto en el art. 1.1 del Real Decreto 1476/2004, de 18 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento, corresponde a éste la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de infraestructuras de transporte terrestre, aéreo y marítimo, de competencia estatal, y el control, la ordenación y la regulación administrativa de los servicios de transporte correspondientes, la ordenación y superior dirección de todos los servicios postales y telegráficos, el impulso y dirección de los servicios estatales relativos a astronomía, geodesia, geofísica y cartografía, y la planificación y programación de las inversiones relativas a estos servicios. También en lo atinente a esta competencia objetiva, de las comprobaciones realizadas se desprende que todas las actuaciones y actividades incluidas en los convenios encajan dentro del ámbito competencial del centro directivo que propone o formaliza el convenio. Puede, por tanto, concluirse que en ningún caso se ha producido una cesión o dejación de las competencias y responsabilidades que tienen atribuidas las distintas unidades orgánicas del Ministerio.

#### D) Tramitación de los expedientes hasta la formalización del convenio

Como se indicó con anterioridad, en el Ministerio de Fomento es la Orden comunicada de 14 de septiembre de 2005 la que recoge los actos de trámite específicos que han de seguirse, si bien, por la fecha en que fue aprobada, esta norma resulta exclusivamente de aplicación a cinco convenios fiscalizados (Mfo 05/7, 12, 13, 14, 15). Con anterioridad a esta Orden, no existía, en el ámbito de este Departamento ministerial, ninguna norma específica que fijara los

procedimientos a seguir para la tramitación de este tipo de expedientes. A partir de las normas administrativas y presupuestarias de carácter general y de lo dispuesto en la citada Orden, en los casos en que resulta de aplicación, el examen de la tramitación de los expedientes de este Departamento pone de manifiesto los resultados que seguidamente se exponen.

1. En el plano de la legalidad administrativa, en sentido estricto, se aprecia que sólo en un expediente, el suscrito con la Asociación de Geógrafos Españoles (Mfo 04/28), consta resolución o acuerdo del órgano competente, mediante el cual se autoriza su iniciación, incumpléndose en los demás casos lo establecido al respecto en los artículos 68 y 69 LRJ-PAC.

En relación con el contenido mínimo que, de acuerdo con lo establecido en el art. 88.2 LRJ-PAC, deben contener los convenios, cabe significar que no se ha detectado ninguna deficiencia en lo relativo a la identificación de las partes y al plazo de vigencia, excepto las que se exponen a continuación en relación con la prórroga de dos de ellos. Por el contrario, no consta en los expedientes analizados ninguna referencia a los ámbitos personales, funcionales o territoriales de los mismos; sin embargo, las deficiencias más destacables son las detectadas en la determinación del objeto, en la concreción de las actividades a realizar y en la ausencia de un marco que defina la titularidad de los resultados obtenidos en su ejecución y el derecho a utilizarlos, según se expondrá más adelante.

Por último, atendidas las circunstancias que concurren en su tramitación, ha de hacerse mención de dos convenios (Mfo 04/30 y 05/10) que estuvieron vigentes durante el período objeto de fiscalización, suscritos ambos por el Ministerio de Fomento, de una parte, y de otra, por la Federación Estatal de Metal, Construcción y Afines de la Unión General de Trabajadores (MCA-UGT), la Federación Estatal de Construcción y Madera de Comisiones Obreras (FECOMA-CCOO) y la Confederación Nacional de la Construcción (CNC), con objeto de promover diversas actuaciones de control y seguimiento en materia de prevención de riesgos laborales en las obras de infraestructura que desarrolle el Ministerio de Fomento.

El convenio original, antecedente de los dos mencionados, fue suscrito con fecha 26 de diciembre de 2002 y su vigencia estaba prevista hasta el 31 de dicho mes y año, si bien se contemplaba también su prórroga automática por períodos anuales. Con fecha 26 de abril de 2004 se suscribe una addenda al mismo (Mfo 04/30) cuyo objeto era la modificación del período de vigencia del original, sustituyendo su cláusula séptima por otra en la cual se estipulaba que «el presente convenio entrará en vigor al día siguiente al de su firma y tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2003...». Resulta, por tanto, modificada la fecha de finalización de la vigencia del convenio original en un documento formalizado en fecha posterior a aquélla.

de 100.000.000 pesetas. Esta disposición fue dejada sin efecto por la Orden FOM/3029/2004, de 21 de septiembre.

Por último, en materia de infraestructuras, la relación de disposiciones es ciertamente larga. Así, Pueden citarse la Resolución de 4 de junio de 1966, de la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Transportes, que confirma delegaciones realizadas con anterioridad; la Orden de 31 de marzo de 1997; la Resolución de 23 de noviembre de 2000, de la Secretaría de Estado de Infraestructuras; la Resolución de 17 de septiembre de 2002, de la citada Secretaría de Estado, que determina la continuidad de la vigencia de las delegaciones acordadas con anterioridad; la Resolución de 28 de abril de 2004, de la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación, que vino a convalidar las delegaciones efectuadas por el titular de la anterior Secretaría de Estado, vigentes a la promulgación del Real Decreto 553/2004, de 17 de abril; y la Resolución de 19 de julio de 2004, de la mencionada Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación, sobre delegación de competencias en materia del 1% cultural.

Además, por medio de esta addenda se modifica también el procedimiento para la tramitación de las prórrogas anuales, sustituyéndose la prórroga automática por la expresa, a cuyo efecto se fijan los dos primeros meses del año como periodo para la suscripción del correspondiente acuerdo de prórroga, lo que resulta improcedente, por la imposibilidad de prorrogar un instrumento ya extinto.

Por último, al amparo de la modificación a través de la addenda, se acuerda la prórroga del convenio original para el ejercicio 2004, resultando también anómalo dicho acuerdo, ya que, en ausencia de denuncia expresa del convenio original, el mismo estaba ya prorrogado, conforme a lo que inicialmente establecía la cláusula séptima.

La suscripción de la addenda tuvo por causa inmediata una observación de la intervención delegada sobre la improcedencia de la prórroga automática del convenio inicial.

El segundo de los convenios de colaboración se celebró con fecha 8 de noviembre de 2005 y su vigencia estaba prevista hasta el 31 de diciembre. La justificación, que se contiene en la propuesta de gasto y en la parte expositiva del convenio, va referida no tanto a la conveniencia de recurrir a este instrumento cuanto a la necesidad de alcanzar objetivos tales como reducir las altas tasas de siniestralidad laboral, la promoción de la mejora de las condiciones de seguridad y salud en los centros de trabajo, la garantía del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales en la ejecución de obras y servicios contratados por las Administraciones Públicas y la necesidad de establecer un nuevo diseño de la gestión de la prevención, de un carácter más dinámico.

De otra parte, hay que señalar también que el contenido de ambos convenios no parece armonizar adecuadamente con las funciones de algunos de los órganos gestores del modelo de prevención de riesgos laborales establecido por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre y, en su relación, con la existencia del órgano paritario de apoyo a la prevención de riesgos, previsto en el apartado cuarto del anexo de seguridad y salud del convenio colectivo de la construcción 2002-2006. Así lo pone de manifiesto la comparación entre las funciones atribuidas a los órganos previstos en la citada Ley y al órgano paritario establecido por el mencionado convenio colectivo con las actuaciones objeto de los convenios de colaboración, para cuyo desarrollo se crea una comisión consultiva de seguimiento, a la que se encomiendan funciones cuyo eje es la vigilancia del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, como se desprende de la misma denominación de estos convenios. En efecto, en la parte expositiva del convenio de colaboración original, de 26 de diciembre de 2002, se justifica su celebración en la necesidad de impulsar la estipulación recogida en el apartado cuarto del convenio colectivo de la construcción 2002-2006, indicándose al respecto que los agentes sociales han

puesto en funcionamiento el órgano paritario para la prevención en la construcción, establecido en dicha estipulación, cuyos fines y alcance pueden y deben extenderse a cualquier ámbito o subsector de la actividad constructiva. En consecuencia, el hecho de que ya se encontrase en funcionamiento este órgano paritario no parece guardar concordancia con la necesidad de crear un nuevo órgano para un ámbito parcialmente coincidente. A este respecto, la referida parte expositiva señala también que «la designación de los Delegados de Prevención... es uno de los derechos reconocidos a los trabajadores que más dificultades plantea para su ejercicio en el sector de la construcción», lo que se corresponde precisamente con la configuración del órgano creado por el convenio colectivo, como «órgano paritario de apoyo a la prevención de riesgos, fundamentalmente en las pequeñas empresas del sector que por su dimensión no encajan en los requisitos exigidos por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en cuanto a representantes de personal, delegados de prevención», señalándose a continuación que «su actividad se desarrollará en empresas o centros de trabajo que no dispongan de Delegado de Prevención, o Servicio de Prevención propio o contratado».

De otra parte, según las previsiones del convenio colectivo para el sector de la construcción 2002-2006, el órgano paritario se financiaría, entre otros recursos, con las subvenciones que se pudieran obtener de las Administraciones Públicas, además de estar integrado en la Fundación Laboral de la Construcción, que, a su vez, conforme al art. 112.2 del convenio colectivo, se nutriría fundamentalmente de aportaciones de dichas Administraciones. Consecuentemente, en ambos casos la financiación es, al menos parcialmente, pública.

2. En el plano presupuestario, se ha comprobado que en todos los expedientes, excepto en los convenios con la Asociación de Padres del Centro de Educación Infantil del Ministerio de Fomento (Mfo 04/32 y 05/12), figuran el correspondiente certificado de existencia de crédito y la propuesta y autorización del gasto, así como su correspondiente fiscalización cuando es preceptiva, elaborados con anterioridad a la celebración del respectivo convenio.

También se ha comprobado que la imputación presupuestaria no es la adecuada en seis expedientes, en cuatro de los cuales (Mfo 04/30, 33 y Mfo 05/7, 10) esta imputación se hace al capítulo 6 «Inversiones reales» pese a que por su naturaleza deben considerarse como gastos corrientes, imputables al capítulo 2 del presupuesto. Este es el caso de los convenios suscritos con las centrales sindicales y la patronal del sector de la construcción con objeto de promover diversas actuaciones de control y seguimiento en materia de prevención (Mfo 04/30 y 05/10); el convenio Mfo 04/33, suscrito con el CEDEX y varias asociaciones de empresas constructoras, cuyo objetivo es la edición del catálogo de una exposición de pintura, y el celebrado con el ISDEFE para la ejecución de actividades en materia de segu-

ridad de aviación civil, y en concreto en los aspectos relacionados con la regulación, control y seguimiento. En otro caso (Mfo 05/09), la imputación se realiza al capítulo 2 y no a créditos de transferencias, como sería procedente, si se considera que la titularidad de los resultados obtenidos con la financiación pública era de la parte privada. El convenio tenía por objeto colaborar con la Sociedad Española de Cartografía, Fotogrametría y Teledetección en el desarrollo del XXII Congreso Mundial de Cartografía, mediante la aportación de fondos para cubrir parte de los costes de organización y desarrollo del mismo, sin que el Ministerio tuviera la condición de entidad organizadora.

En los convenios de carácter plurianual o de cuantía indeterminada que, hasta la modificación recogida en la disposición final novena, apartado cinco, de la LPGE para 2007, requerían la autorización previa del Consejo de Ministros, conforme a lo que establecía el artículo 74.5 LGP, no se ha cumplido esta exigencia legal en varios expedientes, en los que dicho trámite se ha eludido mediante el fraccionamiento del gasto derivado del convenio en varios ejercicios. Esta situación se da en los siguientes casos:

— En dos expedientes (Mfo 04/34 y Mfo 05/15), cuyo objeto era subvencionar las obras de construcción de la Escuela Superior de Música Reina Sofía, en aplicación del uno por ciento cultural, el acuerdo de la Comisión Mixta Fomento-Cultura, de fecha 27 de septiembre de 2004, preveía que la subvención había de hacerse efectiva con cargo a tres presupuestos, pero finalmente se formalizan dos convenios distintos, uno para el ejercicio 2004 y otro para los ejercicios 2005-2006, pese a tratarse de una subvención destinada a financiar una obra única.

— En el convenio celebrado por la Dirección General de la Vivienda, Arquitectura y Urbanismo con el CSCAE para el desarrollo de la segunda fase (2004) del programa sobre edificación sostenible 2003-2005 (Mfo 04/31) se produce un doble fraccionamiento. El primero se realizó ya en 2003 con la tramitación del convenio para el desarrollo de la primera fase del programa, correspondiente al citado ejercicio, y el segundo en 2004, al dejarse fuera del convenio las actuaciones a realizar durante el ejercicio 2005. Este fraccionamiento es tan patente que, por un lado, al convenio se adjuntan dos anexos, cuyo contenido no es otro que el programa sobre la edificación sostenible 2003-2005 (anexo I) y las actuaciones específicas a desarrollar en el ejercicio 2004 (anexo II), y, por otro, muchas de las actuaciones contempladas en el primero se desarrollan de manera ininterrumpida durante todo el periodo.

— Los convenios mediante los cuales se financia el funcionamiento del CIDITRANS son prórrogas anuales de carácter automático en aplicación de lo establecido en el apartado decimocuarto del original suscrito en 1991. En el período fiscalizado han dado lugar a dos expedientes anuales (Mfo 04/29 y Mfo 05/11). Este mecanismo

de prórroga automática, sin limitación de ningún tipo, implicó de hecho sustraer a la aprobación del Consejo de Ministros un gasto de cuantía indeterminada, para lo que se exigía autorización en el art. 74.5 LGP.

3. No se puede dejar de hacer referencia al retraso que se ha producido en la tramitación de los expedientes relativos a las subvenciones concedidas al amparo de los acuerdos adoptados por la Comisión Mixta del Acuerdo de Colaboración entre el Ministerio de Fomento y el Ministerio de Educación y Cultura para la actuación conjunta en el Patrimonio Histórico Español («Comisión Interministerial para la coordinación del uno por cien cultural» a partir del Real Decreto 1893/2004, de 10 de septiembre).

En efecto, los seis expedientes analizados, correspondientes a cinco proyectos diferentes, (Mfo 04/34, 35 y 05/13, 14, 15), fueron aprobados, en primera instancia, en reuniones celebradas durante 1998 y 1999, excepto en un caso, cuya aprobación inicial se acordó en 2003, resultando injustificado el retraso producido en la formalización de los correspondientes convenios y, por lo tanto, en el libramiento de la subvención aprobada, lo que sin duda derivó en un perjuicio directo en la consecución de los objetivos perseguidos por cada proyecto en particular y sobre los globales que se pretenden con la aplicación del uno por ciento cultural.

El Ministerio de Fomento justifica estos retrasos en la imposibilidad presupuestaria de abordar todos los proyectos que se aprueban al amparo de esta normativa, lo que obliga a priorizar unos proyectos en detrimento de otros, en función a veces de criterios de distribución territorial que no se especifican; o por las dificultades que presenta cada uno de ellos, derivadas de su complejidad técnica o de cualquier otro tipo (patrimonial, administrativa, etc.). No obstante, la insuficiencia presupuestaria debería llevar a desestimar a los que no tuvieran cabida en los créditos disponibles del ejercicio o, en su caso, dentro de los límites establecidos para los compromisos de gasto de carácter plurianual.

4. Por último, con respecto al cumplimiento de la Orden comunicada de la Ministra de Fomento, de 14 de septiembre de 2005, por la que se dictan normas sobre la tramitación y registro de los convenios de colaboración y acuerdos internacionales celebrados por el Ministerio de Fomento, aplicable a los cinco expedientes (Mfo 05/7, 12, 13, 14, 15) que se formalizaron con posterioridad a su entrada en vigor, se advierte la ausencia de la autorización previa de la Ministra al proyecto de convenio, tal y como se establece en el punto III.3.1 de la citada orden, si bien todos fueron firmados por la propia titular del Departamento, menos uno, que fue suscrito por la Subsecretaria (Mfo 05/16). Respecto del resto de requisitos incluidos en dicha orden, no se ha encontrado ningún incumplimiento.

- E) Análisis especial de la determinación del objeto y de los criterios en que se fundamenta la cantidad que se ha comprometido a aportar la AGE

Los convenios celebrados por el Ministerio de Fomento presentan una gran heterogeneidad de planteamientos en los dos aspectos a que se refiere este epígrafe, resultando difícil encontrar un elemento común entre ellos. En todo caso, se echa de menos la definición o establecimiento por el Ministerio de pautas a seguir. La Orden comunicada de 14 de septiembre de 2005, a la que se ha hecho referencia con anterioridad, se limita a regular aspectos formales, con olvido de los de carácter sustantivo. En líneas generales, en los convenios suscritos, es escasa la especificación de las actuaciones a ejecutar, ya que en la mayoría de ellos se realizan descripciones genéricas de las mismas, faltando el nivel de concreción suficiente para determinar con precisión su verdadero alcance y la adecuación del importe que aporta la Administración. Algunos casos significativos son los siguientes:

— Un primer caso a considerar es el de los convenios que tienen por objeto canalizar las subvenciones a favor de la Fundación de los Ferrocarriles Españoles, en su calidad de secretariado permanente del CIDITRANS, y responsable de organizar y ejecutar las actuaciones planificadas para cada año (Mfo 04/29 y 05/11). El crédito para este fin, como se ha indicado más atrás, figura nominativamente en los Presupuestos Generales de cada ejercicio. Su objeto consiste, según el texto del convenio original, firmado en 1991, en el establecimiento del Centro indicado, cuya naturaleza no se especifica, y en financiar las funciones encomendadas a la Comisión que crea, consistentes fundamentalmente en la organización de acciones formativas, el impulso de reuniones de expertos y el desarrollo de investigaciones y estudios. La determinación concreta de las actividades a realizar se lleva a cabo por la Comisión, compuesta por representantes de los firmantes del convenio así como de otras entidades (RENFE y Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles). La secretaría permanente del CIDITRANS está encomendada a la Fundación de los Ferrocarriles Españoles.

En su cláusula décima, el convenio regula la estructura básica de las aportaciones al desarrollo de las actividades previstas, que se realizarían por las partes, comenzando por la AECI, cuya aportación consistiría en proporcionar, a través de uno de sus centros en Iberoamérica, los locales para la organización de las actividades formativas y de las reuniones, además de correr con los gastos de desplazamiento y estancia de los alumnos iberoamericanos que participaran en las acciones de formación. Asimismo, prestaría el apoyo de la infraestructura de dicho Centro para el establecimiento del fondo documental y estudiaría la posibilidad de conceder becas para un curso organizado en Madrid, con carácter anual, por la Fundación de los Ferrocarriles

Españoles. De otra parte, la referida cláusula señala textualmente que «RENFE aportará a la Secretaría Permanente los recursos económicos necesarios para la cobertura de los gastos de personal y medios precisos para su desempeño, facilitará la participación del personal ferroviario experto necesario para la docencia en las actividades de formación, así como ayudas de viaje en territorio español para la realización de las visitas, estancias prácticas y cursos en España que se programen», lo que no deja de resultar anómalo, desde el momento en que RENFE no figura entre los firmantes del convenio. La explicación podría venir dada, aunque no justificada, por el hecho de la coincidencia en una misma persona del ejercicio de las presidencias de RENFE y de la Fundación de Ferrocarriles Españoles, o por la estrecha vinculación entre ambas entidades. En el convenio no se contempla ningún importe concreto, ni los criterios con arreglo a los cuales se ha de distribuir el gasto, distribución que queda pospuesta a su aprobación anual por la Comisión y a su posterior refrendo por los aportantes. La participación del Ministerio de Fomento se limita a cofinanciar las actuaciones previstas en el convenio y a formar parte de la Comisión organizadora de las mismas como se ha señalado anteriormente, librándose en cada ejercicio la cantidad prevista en los correspondientes PGE (Mfo 04/29 y Mfo 05/11). Con respecto a la prórroga de 2005, posterior a la entrada en vigor de la LGS, deberían haberse tenido presentes las exigencias de la misma en todos los aspectos, excepto en lo relativo a publicidad y concurrencia, única excepción inherente a las subvenciones con asignación nominativa (Así lo corrobora la previsión del art. 65.2 RLLGS).

— Con respecto a los convenios celebrados por el Ministerio de Fomento con MCA-UGT, FECOMACCOC y CNC para la vigilancia del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales en las obras de infraestructura financiadas con cargo a dicho Departamento (Mfo 04/30 y Mfo 05/10), y sin perjuicio de los problemas de armonización de las actuaciones objeto de los mismos con las atribuidas a otros órganos, a las que se hizo referencia en el apartado II.1.2.D, el vigente durante 2004 fijaba su importe en función del número de expertos aportados por los sindicatos, sin explicitar la dedicación de cada uno de ellos a la ejecución de las actividades contempladas, además de otra cantidad en concepto de gastos de mantenimiento y desplazamiento. Por su parte, el formalizado con fecha 8 de noviembre de 2005, donde se recogen las mismas obligaciones para los citados sindicatos, establece que las cantidades previstas en el convenio se determinan a tanto alzado y comprenden la totalidad de los gastos que tenga que hacer cada sindicato para llevar a cabo el objeto del convenio. Dada la naturaleza de las actividades, lo procedente hubiera sido que el importe abonado a éstos se fijara a partir de un análisis de la dedicación real de los expertos aportados para la ejecución de las actividades incluidas en el convenio, teniendo en cuenta

lógicamente aquellos gastos adicionales en los que pudieran incurrir para su realización (desplazamientos, alojamiento y manutención). La falta de rigor en la determinación tanto del objeto como del importe es confirmada por el hecho de que, habiendo entrado en vigor el día siguiente a su formalización, es decir, el 9 de noviembre del año 2005, las cantidades a satisfacer por la Administración por este año son idénticas a las que se satisfacen para todo el año 2006 (600.000 euros anuales); no obstante, debe señalarse que sea porque se pretendiese cumplir un compromiso verbal, sea porque se aceptase tácitamente la prórroga del convenio vigente en 2004 (no consta la existencia de la prórroga expresa que era necesaria según se indica en el punto III.1.2.D.1 anterior) hay datos en el expediente que prueban que durante el año 2005 MCA-UGT y FECOMA-CCOO desarrollaron las actividades propias del convenio con una amplitud mayor incluso que la máxima anual contemplada en él (idéntica para cada uno de los años 2005 y 2006), que constituía el límite superior de pago. El importe pagado respetó este límite.

— El convenio suscrito con el CSCAE (Mfo 04/31) establece «los objetivos, las tareas y el presupuesto» correspondiendo al Colegio «poner los medios materiales y humanos» para una parte de las tareas y a la Dirección General para otra. Las aportaciones respectivas, que se hacen efectivas al propio Colegio en la cuantía presupuestada, se valoran en 114.340 y 295.390 euros, sin que tengan por soporte una referencia a perfiles profesionales ni una relación tiempo/coste unitario, ni se conozcan los criterios en cuya virtud se fija una cantidad y no otra. Tampoco se establece la necesidad de mantener la proporcionalidad de las respectivas aportaciones con respecto al costo final de las tareas, por lo que ésta circunstancia no se tuvo en cuenta al satisfacer la aportación pública, desconociéndose en consecuencia si ésta es superior o inferior a la que hubiera procedido en el caso de haberse establecido unos criterios previos en la forma señalada.

— En el convenio celebrado con ISDEFE, sociedad mercantil perteneciente al Ministerio de Defensa, en materia de seguridad de la aviación civil (Mfo 05/7), las actividades son muy genéricas, sin perjuicio de su concreción posterior en las «hojas de encargo». Su importe inicial es estimativo, si bien el definitivo se determina aplicando honorarios por tarifas (coste/hora por categoría del personal). Es decir, el convenio queda configurado como un acuerdo marco, valorado con base en unas prestaciones estimadas, donde se define un escenario de tarifas unitarias, que se materializan posteriormente en las «hojas de encargo». Ahora bien, pese a su concreción inicial, la metodología puede ser adecuada en orden a la determinación de la cuantía final, siempre que las tarifas vayan precedidas de los correspondientes estudios económicos.

— En los convenios con la Asociación de Geógrafos Españoles para financiar actividades a desarrollar por ésta y con la Sociedad Española de Cartografía,

Fotogrametría y Teledetección, relativas al desarrollo del XXI del Congreso Mundial de Cartografía (Mfo 04/28 y 05/9), se fijan unas aportaciones públicas cuya cuantía carece de una justificación objetiva, de manera que su importe podía haber sido superior o inferior al efectivamente fijado. Todo ello induce a pensar que el verdadero objeto del convenio era la canalización de una subvención o ayuda. A diferencia del caso del párrafo anterior no se contempla una liquidación con arreglo a tarifas o al coste efectivo final desconociéndose si éste fue inferior o superior a las aportaciones realizadas.

— En dos convenios (Mfo 04/9 y 05/8) el importe definitivo de la actividad a financiar había de quedar fijado tras la celebración de un contrato con un tercero al que se encargaba la ejecución de la actividad, objeto de los mismos. Sin embargo, en los convenios no se contienen previsiones sobre la forma de afrontar las desviaciones, tanto al alza como a la baja, que pudieran ponerse de manifiesto en la adjudicación o en la ejecución del contrato.

En los convenios que sirven como instrumento para materializar las subvenciones para obras financiadas con el uno por ciento cultural (Mfo 04/34, 35 y Mfo 05/13, 14, 15), el objeto queda delimitado en el correspondiente proyecto y la cuantía perfectamente definida a partir del presupuesto de la obra subvencionada. Tampoco cabe formular objeción desde la perspectiva de la determinación del objeto y de su cuantía al convenio con la Asociación de Padres del Centro de Educación Infantil del Ministerio de Fomento (Mfo 04/32 y 05/12).

### III.1.3 Expedientes del CEDEX

El CEDEX, conforme al art. 1.1 de su estatuto, aprobado por Real Decreto 1136/2002, de 31 de octubre, es un organismo autónomo de los previstos en el artículo 43.1.a LOFAGE, adscrito orgánicamente al Ministerio de Fomento, a través de la Secretaría General de Infraestructuras, y funcionalmente a los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente en la esfera de sus respectivas competencias.

Los fines están recogidos en el artículo 3 del estatuto. Conforme a este precepto, son fines de la entidad obtener, estudiar y facilitar datos básicos de la naturaleza; mejorar la calidad de los materiales, elementos, técnicas, métodos y sistemas empleados e incrementar el conocimiento de los recursos naturales; contribuir a la funcionalidad, actualización tecnológica, seguridad y adecuación al medio ambiente y a la ordenación del territorio, de las infraestructuras y servicios; impulsar, promover, fomentar y realizar actividades de investigación científica y técnica y de innovación tecnológica, encabezando el avance del conocimiento; realizar tareas de asistencia técnica, con atención prioritaria a los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente y a las entidades y organismos de ellos dependientes; y pro-

mover y difundir la ciencia y la tecnología en los ámbitos nacional e internacional.

Por su parte, el artículo 4 del estatuto describe, de forma muy pormenorizada, las funciones de la entidad.

Como se ha indicado con anterioridad los convenios suscritos por CEDEX, objeto de esta fiscalización, han sido 33 de los 50 celebrados en el ámbito del Ministerio de Fomento ascendiendo la aportación económica del organismo a un total de 1.973.921,84 euros.

#### A) Procedencia del empleo del convenio

Aun cuando en ninguno de los 33 convenios suscritos por el CEDEX (27 en 2004 y 6 en 2005) consta referencia a normativa específica que pueda considerarse como habilitante para la celebración de los convenios, cabría apreciar una habilitación genérica en la función que le atribuye el art. 4, párrafo 12, del estatuto, que le asigna la de colaborar y fomentar la colaboración con otros órganos de las Administraciones públicas y con instituciones nacionales e internacionales en actividades de asistencia técnica, experimentación, investigación, desarrollo tecnológico e innovación y transferencia de tecnología. En consecuencia, ninguna necesidad existe de recurrir a una aplicación analógica del régimen establecido para los organismos públicos de investigación para justificar el empleo del convenio, como se propugna en alegaciones. Cuestión distinta es si, más allá de la existencia de esta habilitación genérica, resulta justificado su empleo a la vista de la necesidad a satisfacer y al margen de los supuestos en que el TRLCAP lo permite.

Desde una perspectiva formal, hay que significar que en ninguno de los expedientes analizados existe un documento específico que expresamente tenga por finalidad acreditar la conveniencia o razón de utilizar este instrumento jurídico en lugar de la vía contractual. Únicamente en la parte expositiva de los convenios se incorpora alguna consideración sobre las razones por las cuales es preciso celebrar el convenio, limitándose esta justificación, bien a afirmar la existencia de un interés compartido por las partes en la realización de las actuaciones contempladas en el mismo, o bien a señalar la necesidad de su ejecución para dar cumplimiento a las previsiones incluidas en los convenios suscritos previamente entre el organismo y los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente.

Considera este Tribunal que, siempre que el objeto del supuesto convenio coincida con el de un contrato administrativo, las condiciones subjetivas de la parte privada, tales como que se trate de una entidad no lucrativa, como es el caso de las fundaciones, o la existencia de cláusulas adicionales a las típicas de una determinada figura contractual, sin perjuicio de que su inclusión pueda encontrar amparo en el art. 4 TRLCAP, no lo sitúa fuera del ámbito de la contratación. Sólo una actuación conjunta de ambas partes para la consecución del objeto podría calificarse de convenio de colabora-

ción. Un criterio distinto podría llevar a extraer del ámbito de la contratación prestaciones o servicios que constituyen su objeto propio. Consecuentemente, con el fin de valorar si era procedente el empleo, se ha comprobado si el objeto del convenio es distinto de los que son propios de los contratos, por no encajar en ninguno de los mencionados en el art. 5 del TRLCAP o, en su caso, en normas administrativas especiales.

Del examen de los expedientes, puede concluirse que sólo en tres de los 33 convenios analizados, (Mfo 04/21, 23 y Mfo 05/3) su objeto es claramente distinto del de los contratos administrativos. En los demás, es incuestionable la existencia de una contraposición de intereses y de un intercambio de prestaciones de carácter patrimonial entre las partes, abonando el CEDEX un precio cierto por la prestación, que podría constituir objeto de aquellos. En la mayoría de los casos, los convenios tienen por objeto la realización de estudios técnicos propios de los contratos de consultoría y asistencia, que, aun cuando aparecen denominados bajo la expresión «colaboración para el estudio conjunto» u otra similar, lo cierto es que normalmente se trata de encargos o de subcontratas para poder atender los trabajos que, a su vez, han sido previamente encargados al organismo. En efecto, 24 de los convenios concertados con entidades privadas tienen su origen en los denominados «convenios de ingresos» celebrados con los Ministerios de Fomento o de Medio Ambiente, en los que se establece la posibilidad de que los trabajos a realizar por el organismo se ejecuten con medios propios o través de colaboraciones con instituciones nacionales o internacionales con capacidad adecuada. Es obvio que esta última previsión no supone una habilitación para recurrir al convenio con particulares en los casos en que el ordenamiento jurídico veda esta posibilidad.

La estructura de los convenios responde por lo general al mismo modelo tipo. Su clausulado comúnmente consta de los siguientes epígrafes:

- Objeto del convenio. Se consigna en los términos indicados.
- Definición de los trabajos. Aparece una relación de los trabajos a realizar.
- Dirección del convenio y responsabilidad de los trabajos. Se conviene que el CEDEX designe al director y la otra parte a un responsable.
- Programa de actividades. Deberá elaborarlo el equipo de trabajo.
- Informe final. En él se describirán las tareas desarrolladas por la parte privada del convenio.
- Uso de los resultados de la colaboración. Serán de propiedad del CEDEX, que los utilizará para el cumplimiento de su previo convenio con la entidad que le hizo el encargo.
- Plazo de ejecución.
- Presupuesto. Se suele consignar el siguiente texto: «Para equilibrar las prestaciones realizadas en el

ámbito del presente convenio de colaboración, el CEDEX abonará a... la cantidad de...».

— Forma de pago. Se hace un pago a la aceptación de los trabajos, pagos parciales mediante certificaciones y un pago final a la entrega del informe.

— Interrupción del convenio.

— Interpretación del convenio.

Si se atiende al contenido de lo pactado, puede observarse que el sujeto con el que se formaliza el convenio asume el compromiso de realizar unas tareas, únicas que aparecen valoradas en la memoria que se une al expediente a la que después se hará referencia, y que el denominado «presupuesto» es el importe resultante de la valoración de dichas tareas, que se satisface por el organismo antes o a medida que se realizan. El resultado de tales trabajos se entrega a CEDEX, que ostenta en exclusiva la propiedad del mismo. La enumeración de los trabajos a cargo de CEDEX, que no aparece valorada, no pasa de ser una declaración sin relevancia obligacional, sobre cuyos resultados carece de todo derecho, e incluso interés, la parte privada.

En un expediente (Mfo 04/20) su alejamiento de la figura del convenio es manifiesto, si se considera que tiene por objeto el suministro de equipamiento informático (hardware y software) para el laboratorio de Interoperatividad Ferroviaria del CEDEX, conclusión a la que conduce el propio informe presentado por la empresa AEA Technology Global, S.A., de fecha 30 de noviembre de 2004, en el que se detallan todos y cada uno de los suministros realizados en ejecución del convenio. En consecuencia, resulta inadecuada la utilización de la figura del convenio de colaboración, pues su objeto se corresponde claramente con el de los contratos de suministros contemplados en el TRLCAP, sin que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, las razones y circunstancias alegadas por el CEDEX sean suficientes para desvirtuar esta conclusión, si bien se considera que sí lo son para justificar la elección directa de la citada empresa en el convenio, y también lo hubieran sido para esa misma elección en el expediente contractual que hubiera procedido tramitar.

A la vista de lo expuesto en este epígrafe III.1.3.A), puede concluirse que la utilización, por el CEDEX, de la vía convencional tiene ordinariamente la consecuencia de la inaplicación de las exigencias propias de los contratos administrativos.

#### B) Principios de publicidad y concurrencia

Tal como se indicó en el apartado II.1. A) in fine, los convenios de colaboración se regulan por sus normas especiales, aplicándose los principios del TRLCAP para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse. Se trata, por tanto, de unos principios que en ausencia de normas específicas al respecto, como es el caso del CEDEX, son comunes a contratos y convenios. Ciertamente, tal como se indicó allí, el principio no

exige aplicar las reglas que rigen en el ámbito contractual, pero, sin perjuicio de que la solución concreta deba ser decidida por cada órgano gestor, cuando consta que no se adopta ninguna solución de las posibles en orden a promover concurrencia no pueden considerarse satisfechas las exigencias legales al respecto. Estas exigencias no son desconocidas por el organismo, que deja constancia de ellas en una cláusula que se repite en todos los convenios.

Pues bien, en ninguno de estos convenios consta que se hayan realizado actuaciones tendentes a promover la concurrencia de terceros distintos de aquellos con los que los convenios se suscriben, ni se acreditan las razones que imposibiliten la concurrencia, ni constan los criterios utilizados para la elección de la persona física o jurídica con la que se celebra el convenio. Consecuentemente, la falta de aplicación de los principios indicados resulta injustificada. De hecho, se observa una fuerte concentración en los adjudicatarios. En 21 casos el convenio se celebra con Fundaciones vinculadas a siete Universidades y, dentro de ellas, con la Fundación Agustín de Betancourt se suscriben un total de 11.

En algunos casos podrían concurrir, no obstante, circunstancias que justifiquen la selección directa de la entidad con la que se celebre el convenio. Así sucede, en efecto, cuando, en razón de las actividades contempladas en el convenio, sólo resulta idónea la persona física o jurídica con la que se suscribe. Sin embargo, de la existencia de tales circunstancias no se deja constancia formalmente en ningún expediente.

Del mismo modo, y de acuerdo con las razones aducidas en el apartado II, dedicado al estudio del marco jurídico, podría considerarse excluida la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia en aquellos casos en que la aportación prevista en el convenio sea de importe inferior a la establecida para los contratos menores análogos. Esta circunstancia se da en siete convenios (Mfo 04/1, 2, 3, 5, 21, 26 y 05/6).

#### C) Competencia

El artículo 8.2 del estatuto del CEDEX atribuye al Director General la representación legal del organismo, así como el ejercicio de todas aquellas funciones de dirección, gestión y control no atribuidas a los demás órganos de gobierno de la entidad. De ello se desprende que la competencia subjetiva para suscribir los convenios de colaboración corresponde a este órgano directivo, sin perjuicio de que deba informar al Consejo acerca de los acuerdos y convenios de colaboración concertados en el ámbito internacional, en virtud de lo establecido en la letra e) del citado artículo.

En el curso de las comprobaciones realizadas, no se han detectado irregularidades en este punto y, en concreto, se ha verificado que:

— Todos los convenios están firmados por el Director general del organismo, en ejecución de las compe-

tencias asignadas por el artículo 8 del Real Decreto 1136/2002, de 31 de octubre, por el que se aprueba el estatuto del CEDEX.

— Todas las actuaciones y actividades incluidas en los convenios tienen cabida dentro del ámbito de las competencias del organismo, definido en los artículos 3 y 4 del citado Real Decreto.

— Del análisis del contenido de los convenios también puede concluirse que en ningún caso se ha producido una cesión o dejación de las competencias y responsabilidades que tiene atribuidas el CEDEX.

#### D) Tramitación de los expedientes hasta la formalización del convenio

Aunque la Orden comunicada de 14 de septiembre de 2005 del Ministerio de Fomento, reguladora de la tramitación de los convenios, no señala de forma expresa si es de aplicación a los organismos autónomos adscritos al mismo —como es el caso del CEDEX—, su lectura induce a pensar que no quedan sujetos, puesto que la orden no los menciona, mientras que alude de forma repetida a los «centros directivos» del Departamento, debiendo entenderse por tales los recogidos en el art. 6 LOFAGE. No existiendo norma específica, la tramitación de este tipo de expedientes se debe ajustar, sin más, a las normas administrativas y presupuestarias de carácter general. A partir de estas disposiciones, el examen de la tramitación de los expedientes de este Departamento pone de manifiesto los resultados que seguidamente se exponen.

1. Ante todo, y como cuestión previa, hay que subrayar el hecho de que 24 de los convenios examinados (Mfo 04/1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 25, 27 y Mfo 05/1, 2) tienen su origen en otros formalizados previamente entre el CEDEX y los Ministerios a los que está funcionalmente adscrito —Fomento y Medio Ambiente— y su finalidad no es otra que ejecutar, total o parcialmente, las actividades en ellos contempladas. Estos convenios —«de ingresos», en la terminología del CEDEX, en la medida en que por su ejecución percibe una aportación económica—, son convenios interadministrativos en los que se encomienda al organismo fundamentalmente la realización de actividades de asistencia técnica y de experimentación, investigación y desarrollo tecnológico dentro del ámbito competencial de los citados Ministerios, y podrían considerarse como «órdenes de servicio», por las cuales el CEDEX se compromete a realizar los trabajos incluidos en los mismos a cambio de una contraprestación económica. Se ha analizado si los convenios celebrados con entidades privadas por el CEDEX encajan en el marco fijado por los citados «convenios de ingresos», especialmente en lo relativo a su alcance y a la determinación de su coste, resultando que en 10 expedientes (Mfo 04/7, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 19, 25 y 27) se han detectado diferencias significativas entre

los convenios objeto de fiscalización y los que se señalan como generadores de los mismos. En algunos casos no hay coincidencia ni en los objetos ni en las actuaciones previstas en ambos convenios y, en otros, el convenio original presenta un anexo con el detalle de las actuaciones específicas a realizar, sin que entre las mismas figuren las incluidas en el convenio fiscalizado. No obstante lo anterior, en algunos de estos casos, podría ocurrir que, existiendo correlación, la misma no resultara manifiesta a partir de la descripción literal de los objetos de ambos convenios, lo que debería salvarse con una descripción o explicación más pormenorizada de las actuaciones encomendadas a terceros, en aras de la transparencia en la gestión y como dato relevante a efectos de determinar si el gasto debe imputarse a operaciones comerciales o a créditos limitativos.

Respecto de la posible correlación de las estructuras de costes de ambos convenios, a la vista de los sistemas empleados para la determinación de las aportaciones en unos y otros, la comparación resulta de todo punto imposible. En los casos señalados en el apartado anterior, en los que ni siquiera hay coincidencia en las actividades a realizar, esta afirmación resulta evidente. En el resto de los casos, tampoco se aprecia esa relación. De hecho, los convenios fiscalizados pretenden, en todos los casos, la ejecución de una pequeña parte del original, y las actividades que incluyen, además de no ser una transposición literal de las de aquél, son ejecutadas conjuntamente por el propio CEDEX y el otro firmante del convenio.

2. En el plano formal, todos los expedientes se tramitaron por iniciativa propia del organismo, sin que conste resolución o acuerdo del órgano competente mediante el cual se autorizara su iniciación, de conformidad con lo establecido en los artículos 68 y 69 LRJ-PAC.

El contenido de los convenios se ajusta a lo establecido en el artículo 88.2 LRJ-PAC en lo relativo a la identificación de las partes, el ámbito personal, funcional y territorial del mismo, su plazo de vigencia y las personas a las que estuviera destinado, en la medida en que estas exigencias resultan aplicables.

3. En el plano presupuestario, el gasto se hace con imputación a operaciones comerciales, excepto en cuatro casos en los que se hace al capítulo 2. La aplicación no se considera correcta en un expediente (Mfo 04/4), considerado como una operación de carácter comercial, pues se formaliza para dar cumplimiento a los fines específicos del organismo y no se aprecia en él correlación con la ejecución de ningún convenio previo de carácter comercial. Así, a diferencia del resto de los convenios, en los que se hace referencia explícita en su parte expositiva al de ingresos que se pretende desarrollar, en el convenio aquí considerado se señala textualmente «que la finalidad de referido trabajo es atender al desarrollo de las actividades relacionadas con el comportamiento de buques atracados en cumplimiento de los fines propios del Organismo que tiene establecidos en el Real Decreto 1136/2002 de 31 de octubre, ....». Su imputación, por

tanto, debió hacerse al presupuesto de gastos de la entidad. Tampoco parece correcta la imputación como operaciones comerciales de los gastos generados en los convenios que, según se ha indicado anteriormente, ni por su objeto ni por las actividades que incluyen se corresponden, al menos aparentemente, con las del convenio de ingresos que dicen desarrollar (expedientes Mfo 04/7, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 19, 25, 27), pues ninguno de éstos se ordena a generar recursos para el organismo ni sus resultados se destinan al mercado. La inadecuación de la imputación presupuestaria en los casos indicados tiene una importancia que va más allá de lo formal, pues implica eludir el carácter limitativo y vinculante de los créditos presupuestarios<sup>16</sup>.

En todos los casos, figuran el correspondiente certificado de existencia de crédito y la propuesta y autorización del gasto, elaborados con anterioridad a la celebración del respectivo convenio. Respecto de la fiscalización, ha de señalarse que el organismo está sujeto al régimen de control financiero permanente, definido en los artículos 157 a 161 LGP, por lo que este trámite no es de aplicación.

En ninguno de los convenios fue necesaria la autorización previa del Consejo de Ministros, por no concurrir las circunstancias previstas a la sazón en el art. 74.5 LGP.

E) Análisis especial de la determinación del objeto y de los criterios en que se fundamenta la cantidad que se ha comprometido a aportar la AGE

Como se ha indicado más atrás, en los convenios se indica su objeto, relacionándose los trabajos a realizar tanto por CEDEX como por el otro interviniente, y el presupuesto, que recoge el importe a satisfacer a este último.

Al expediente se une un documento, en el que se contiene la valoración de las tareas a realizar por la parte privada. Este documento, que no aparece suscrito por nadie, asigna a cada uno de los trabajos relacionados en el correspondiente epígrafe del convenio una valoración a tanto alzado, cuya suma coincide con la cantidad que se consigna en la cláusula «Presupuesto». No consta, por lo general, cómo se obtiene la cifra de la cantidad a aportar por la Administración, pues no se define el perfil técnico del personal que ha de desarrollar los trabajos, ni el tiempo de dedicación previsto, ni tarifas o referencias a valores de mercado (coste/hora por categoría de personal, costo de materiales...). En rigor, a partir de los datos contenidos en los expedientes, no es posible conocer por qué se fija una determinada aportación y no otra superior o inferior, lo que

reviste especial importancia, al no existir una pluralidad de ofertas que permitan la depuración del precio.

Cabría destacar, en esta línea, el caso de dos convenios cuyo objeto ha sido el desarrollo de actividades de formación en el ámbito de la ingeniería geotécnica (Mfo 04/26 y 05/6), suscritos de forma sucesiva en los años 2004 y 2005, en los que se aprecia una coincidencia sustancial en las actividades a realizar. Se trata de las actividades de programación de la acción formativa planificada, «Master de mecánica del suelo e ingeniería de cimentaciones», entre las que se incluyen actividades de soporte para su desarrollo. Del análisis de dichas actividades, detalladas en los correspondientes informes elaborados por la entidad con la que se formaliza el convenio, cabe concluir que una parte de las mismas, en concreto la relativa al diseño del contenido del master —por una cuantía de 1.100 euros, equivalente a un 18% de la aportación total (6.000 euros)— es idéntica en ambos ejercicios sin que esta circunstancia haya sido tenida en cuenta al fijarse la aportación de la Administración.

Independientemente de ello, como se ha indicado anteriormente, en un total de 30 convenios el objeto está constituido por una clara contraprestación de carácter patrimonial, más propia de una relación contractual que de un instrumento convencional. En estos casos, de conformidad con el art. 202 TRLCAP, la valoración de los servicios debería responder a una estructura de costes basada en precios unitarios o en honorarios por tarifas, y únicamente «cuando no fuera posible o conveniente su descomposición», podría fijarse a tanto alzado.

En todo caso, tanto en el supuesto de utilizarse la vía contractual como la del convenio de colaboración, de haberse promovido la necesaria concurrencia pública, existiría una cierta garantía de que la aportación se ajustaba al mercado, lo que no ha sido el caso.

En suma, dadas las características de estos convenios, que en la mayoría de los casos tienen por objeto la realización de estudios de carácter técnico, las actividades a realizar se deberían describir con mayor detalle, delimitando con precisión los ámbitos de responsabilidades de cada una de las partes. También sería deseable la inclusión de una cláusula específica que definiera los perfiles profesionales del personal encargado de realizar los estudios técnicos, lo que incidiría en la calidad técnica de los mismos y sería un elemento decisivo en el cálculo del coste.

En los tres casos en los que, en función de la naturaleza de las actividades que se contemplan, está justificado el empleo del convenio como instrumento jurídico, tampoco existen estudios ni están definidos de una forma explícita los criterios por los cuales se determina la aportación realizada por el organismo, si bien aquí resulta más compleja la utilización de modelos basados en precios unitarios o en tarifas. En estas situaciones, puede estar justificada la determinación de la valoración del convenio mediante un sistema de reparto de los

<sup>16</sup> En alegaciones se manifiesta que la observación precedente tiene su origen en que en el convenio analizado no se ha incluido la referencia al convenio con Puertos del Estado, a cuyo cumplimiento se ordena, y figura por error que los resultados de la colaboración son para «fines propios». Como quiera que estos extremos no se han comprobado en el desarrollo de la fiscalización, ni se aporta con las alegaciones documentación acreditativa de tal explicación, el texto del proyecto no se ha modificado.

presupuestos de ejecución de las actividades a realizar de forma conjunta, pero sujeta a una liquidación final en función de los justificantes de gastos realizados y de los costes indirectos que resultaran imputables, siguiendo criterios de contabilidad de general aceptación. Se encuentran en esta situación los suscritos con la Fundación Centro Internacional de Hidrología Subterránea para la realización del 38.º Curso Internacional de hidrología Subterránea (Mfo 04/21); con la Fundación AENA y la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando para la organización conjunta de una exposición sobre la ingeniería civil en la pintura (Mfo 04/23), y con la Fundación de Ferrocarriles Españoles para la elaboración conjunta del guión de la serie de televisión «Vive la vía», mediante la cual se pretende resaltar el carácter histórico del patrimonio ferroviario reutilizado como vía verde (Mfo 05/3).

#### III.1.4 Expedientes del Ministerio de Sanidad y Consumo

Los convenios suscritos por el Ministerio de Sanidad y Consumo y sus organismos autónomos con entidades privadas durante el periodo fiscalizado han sido 25, habiéndose elevado la aportación estatal comprometida a lo largo de su vigencia a 5.732.417,00 euros.

Por tratarse de un dato relevante a efectos de análisis hay que destacar que 5 convenios han tenido por objeto canalizar subvenciones, ascendiendo la aportación total de la Administración a 3.797.060,00 euros, de los cuales uno, por importe de 3.500.000,00 euros, se ha imputado al capítulo 7 «Transferencias de capital» y el resto al capítulo 4. Todos estos aparecen imputados a créditos con asignación nominativa si bien en uno la dotación inicial fue incrementada mediante una transferencia de crédito que la elevó de 3.000 euros a 110.000.

Los financiados con créditos para gastos reales han sido 20, por un importe de 1.935.357,00 euros, que se han imputado en su totalidad al capítulo 2, y en concreto al concepto presupuestario 226.10 «Actividades a desarrollar mediante convenio».

Todos los convenios, excepto dos, aparecen suscritos con fundaciones u otras entidades no lucrativas. Esta circunstancia, sin embargo, no legitima por sí misma el recurso al convenio, ni la elección directa de la entidad con la que el convenio se formaliza.

#### A) Procedencia del convenio

El primer extremo que se ha comprobado ha sido si existía algún título legal que habilitara de forma expresa la celebración de los convenios habiéndose obtenido el resultado siguiente<sup>17</sup>:

<sup>17</sup> A la vista de las reiteradas alegaciones del Ministerio de Sanidad y Consumo sobre este extremo conviene precisar que, como se expone en el aparta-

1. De los convenios generadores de gasto imputado al capítulo 2 del Presupuesto, en un total de 12 (MSC 04/2, 3, 6, y MSC 05/1, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 11, 12), no se hace referencia a normativa específica de ningún tipo que habilite para su celebración. Cinco de estos convenios se celebran en desarrollo de acuerdos marco suscritos previamente por las partes, si bien cabe señalar que tampoco en éstos consta referencia ninguna al título habilitante (MSC 04/2, 3, 6 y MSC 05/3, 4). En este sentido, la existencia de una partida presupuestaria específica para los convenios, a la que se ha hecho mención anteriormente, no puede, de suyo, considerarse como norma que habilite para su celebración. No obstante, esta circunstancia puede interpretarse como expresiva de la necesidad o conveniencia de recurrir a este instrumento.

En dos convenios (MSC 04/1, 4) se cita el Real Decreto 1087/2003, de 29 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo, el cual no deja de ser una norma de carácter organizativo, donde se delimitan las competencias de las distintas unidades del mismo, pero que en ningún caso puede considerarse como una norma específica habilitante para la celebración de convenios.

Finalmente en 4 convenios (MSC 04/5, 8 y 05/6, 10), se hace invocación de normativa habilitadora bien en el propio convenio ejecutivo bien en el convenio marco que desarrollan.

Así pues, la mayor parte de los convenios formalizados se han celebrado sin que existan las normas o régimen jurídico específico a que aluden tanto el art. 3.1 d) de la LCAP como el art. 88.1 de la LRJ-PAC, lo que unido a la circunstancia de la injustificada omisión de concurrencia, en los casos que se indican más adelante, genera un riesgo de conceder un trato privilegiado a determinados sujetos cuya valoración se efectuó en el apartado II.1.B de este Informe. Independientemente de ello, existen supuestos, que igualmente se indican, en los que por razón de su objeto lo procedente hubiera sido utilizar el contrato, por lo que ni siquiera es planteable la cuestión de la habilitación.

2. En el caso de los convenios generadores de gasto imputados a los capítulos 4 ó 7 del Presupuesto (subvenciones) (MSC 04/7, 9, 10, 11 y 05/13), como quiera que la imputación se hace a créditos nominativos, el empleo del convenio encuentra respaldo legal en el art. 28.1 LGS.

3. En un expediente que se inicia de oficio, máxime si es generador de gasto, como es el caso de los aquí contemplados, lo adecuado sería que se justificara por el órgano competente la necesidad a satisfacer, tal como se prevé en el art. 67 TRLCAP respecto de los contra-

do II.1 A), in fine, aun cuando se informa de la existencia o inexistencia de título habilitante en todos los convenios por las razones allí expuestas, ello no implica que se consideren irregulares todos los que se suscriban sin habilitación expresa. Esto sólo ocurrirá cuando se excepcione el principio de igualdad mediante la concesión de ayudas singulares o el otorgamiento de un trato privilegiado al sujeto privado.

tos administrativos. Así lo recoge también la instrucción tercera, número 1, ambas de la Orden comunicada de 22 de enero de 2003, que establece que debe elaborarse una memoria en la cual se describan los antecedentes y los objetivos del convenio, las razones que justifican su celebración y los compromisos que en él se contemplan. En 22 de los 25 expedientes se acompaña la expresada memoria y en los tres restantes, aun cuando no se ha elaborado, hay que precisar que se trata de subvenciones, nominativas, en las que el convenio es obligatorio. De otra parte, la exposición de cada uno de estos tres convenios incorpora, con mayor o menor detalle, una información, que tiene por objeto establecer las condiciones para materializar subvenciones nominativas incluidas en los PGE para 2004.

4. Tampoco se justifica formalmente en los distintos expedientes la conveniencia o la razón para utilizar este instrumento jurídico en lugar de la vía contractual. No obstante, y más allá de la existencia de una justificación formal, se ha verificado, desde una perspectiva material, si el objeto del convenio es distinto de los comprendidos en los contratos, por no encajar en ninguno de los definidos en el artículo 5.2 TRLCAP o, en su caso, en normas administrativas especiales, lo cual sería determinante de la improcedencia de su empleo. A tal efecto, se han de diferenciar, una vez más, aquellos mediante los cuáles se canalizan subvenciones y los restantes, por el distinto régimen aplicable a unos y otros, según se ha expuesto con anterioridad. Los primeros quedan fuera de estas consideraciones, por venir impuesto por ley su empleo, sin perjuicio de la peculiaridad del suscrito con la Fundación para el Fomento de la Innovación Industrial (MSC 04/7), al que se hace referencia más adelante. Con respecto a los segundos cabe cuestionarse hasta qué punto, atendiendo a su objeto, no encubren auténticos contratos de consultoría y asistencia o de servicios, e incluso de suministro, sin perjuicio de la existencia de otras cláusulas que ciertamente no son propias de un contrato. Tampoco es ajena a la decisión de suscribirlo el prestar algún tipo de ayuda a la correspondiente entidad, tal como se confiesa en algunos de ellos. Así, en el convenio celebrado con la Fundación para el Desarrollo de la Investigación en Genómica y Proteómica (MSC 04/1) se expone que ésta no considera posible el desarrollo de sus fines fundacionales sin la necesaria colaboración de las instituciones públicas y privadas.

5. Respecto del contenido de los convenios, por lo general, en el clausulado, tras hacerse una referencia genérica al marco y a las áreas de la colaboración, se establecen los compromisos de la persona o entidad con la que el convenio se formaliza y los que asume el Ministerio de Sanidad y Consumo. El seguimiento del convenio se encomienda a una comisión en la que están representadas las partes.

Los compromisos del Ministerio son de índole material (proporcionar información, asesoramiento, datos, soportes técnicos, o prestar apoyo...) o de índole finan-

ciera, consistente en una aportación económica, que se hace efectiva en función de los trabajos realizados y previa justificación. Sólo en tres casos, (MSC 05/1, 5 y 7), se prevé una aportación económica por la parte privada, si bien aquélla parece responder más bien a una estimación de costes a su cargo, que no quedan acreditados con posterioridad o son objeto simplemente de una declaración, sin aportación de justificación alguna y sin comprobación por la Administración.

Fuera de los tres casos indicados, los compromisos de la parte privada se traducen en unas prestaciones, atendiendo a las cuales, y hecha abstracción de las restantes condiciones a las que se ha hecho referencia, resulta que en 9 expedientes (MSC 04/1, 2, 4, 6, 7, y 05/1, 3, 11, 12), su objeto es propio de alguno de los contratos definidos en el artículo 5.2.a) TRLCAP:

— En el caso de los cuatro convenios que a continuación se detallan (MSC 04/1, 2 y 05/1, 3), su objeto es la realización de estudios o informes de carácter técnico para su uso por la Administración, por lo que cabría calificarlos como contratos de consultoría y asistencia (art. 196.2 TRLCAP):

- El convenio celebrado entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Fundación para el Desarrollo de la Investigación en Genómica y Proteómica (MSC 04/1), tiene por objeto el asesoramiento y asistencia en el diseño, constitución y puesta en marcha del Banco Nacional de Líneas Celulares.

- El objeto de dos convenios (MSC 04/2 y 05/3), formalizados con la Fundación Parc Científic de Barcelona, y tramitados como addenda al correspondiente acuerdo marco, es el estudio del impacto sanitario sobre la población de la zoonosis rábica en las colonias de quirópteros españolas.

- Por último, un convenio (MSC 05/1), celebrado con la Fundación Alternativas, tiene por objeto la colaboración en el desarrollo de investigaciones sobre materias relacionadas con el sistema sanitario español. Entre los temas contemplados, cabe destacar: los mecanismos de cooperación; la mejora de la calidad de la asistencia y de las prestaciones sanitarias públicas destinadas a las personas con discapacidad y a sus familias; las nuevas formas de gestión pública y privada en el sistema sanitario público; las desigualdades en la distribución de recursos y en el acceso a recursos sanitarios específicos en el sistema sanitario español; la situación y perspectivas del personal sanitario; y el control del gasto farmacéutico, aspectos todos ellos que parecen propios de un contrato de consultoría.

— En dos convenios (MSC 04/4, 6), la prestación puede calificarse como un servicio, en los términos en que este tipo de contrato está definido en el artículo 196.3 TRLCAP y según la clasificación del artículo 206 anteriormente citado:

- El convenio celebrado con la Fundación de la Sociedad Española de Endocrinología y Nutrición tiene como finalidad la realización de una campaña informativa sobre la nutrición adecuada para prevenir el déficit de yodo en la población española, mediante la difusión de folletos y carteles informativos y de informes técnicos (MSC 04/4).

- El convenio suscrito con la Asociación Nacional de Fabricantes de Conservas y Pescados (ANFACO), «para la realización de ensayos en productos de la pesca y la acuicultura, en el marco del control oficial de productos alimentarios procedentes de terceros países», se desarrolla, tal y como señala la memoria del propio convenio, dentro de la práctica diaria del desempeño de las funciones y en el cumplimiento de las actividades de control analítico asignadas a los Servicios de Sanidad Exterior (MSC 04/6). En este mismo documento, se fundamenta la conveniencia de suscribir el convenio en la insuficiencia del número de laboratorios que puedan responder en tiempo y forma a las necesidades analíticas que el control sanitario en fronteras demanda, incluyendo en el mismo la realización de las analíticas más urgentes y prioritarias, lo cual, de acreditarse, podría justificar la adjudicación directa, pero no la sustitución del correspondiente contrato por un convenio de colaboración.

— Por último, dos convenios suscritos por el Instituto Nacional de Consumo (INC) con sendas editoriales (Aranzadi y La Ley) tendrían por objeto, según se declara en la parte expositiva, la coedición de unas obras (el INC, se dice, «está interesado en la coedición» de la obra correspondiente). No obstante, en el clausulado se estipula que la editorial correspondiente «asume la completa responsabilidad en la edición de la obra antes descrita» y la teórica coedición se materializa en la práctica en la adquisición de 250 ejemplares de cada obra («Reclamaciones de consumo» y «Comentarios a la Ley de Consumidores y Usuarios», respectivamente), por un precio unitario, del que no consta en el expediente si coincide con el costo o con el precio fijado para la venta al público, habiéndose comprobado posteriormente que es inferior a éste. Se conviene asimismo que el logotipo del INC aparezca en los ejemplares de la primera edición y de las posibles reimpresiones. Por todo ello, atendiendo a las prestaciones, el negocio jurídico quedaría comprendido en el ámbito de los contratos de suministro (MSC 05/11, 12).

En una consideración de conjunto del contenido de los expresados convenios, tal como ha quedado resumido, cabe plantearse si realmente se está ante un instrumento de colaboración distinto del contrato o de un verdadero contrato. Frecuentemente, los encargos, compromisos o prestaciones que asume la parte privada podrían ser objeto de contratos administrativos. La duda es si las restantes condiciones, en especial las referentes a los compromisos que asume la Administración, desvirtúan su naturaleza contractual, situándonos

en otro ámbito. Como ya se ha expresado, considera este Tribunal que, siempre que el objeto del supuesto convenio coincida con el de un contrato administrativo, las condiciones subjetivas de la parte privada o la existencia de cláusulas adicionales a las típicas de una determinada figura contractual, sin perjuicio de que su inclusión pueda encontrar amparo en el art. 4 TLCAP, no lo sitúa fuera del ámbito de la contratación. Sólo una actuación conjunta de ambas partes para la consecución del objeto podría calificarse de convenio de colaboración. Un criterio distinto podría llevar a extraer del ámbito de la contratación prestaciones o servicios que constituyen su objeto propio. Tal ocurriría si se considera suficiente la mera declaración de la existencia de un interés compartido o la aportación por la Administración de medios existentes en sus dependencias o constitución de un órgano de seguimiento para, a partir de esta base, satisfacer una cantidad a cambio de unas prestaciones que realiza la parte privada.

Por otra parte, también es destacable el hecho de que sólo en siete de los 25 convenios analizados (MSC 04/2, 6, 9 y MSC 05/3, 9, 11, 12), consta expresamente a quién corresponde la titularidad de los resultados obtenidos. La omisión de este dato es una clara deficiencia, aunque en algunos casos podría deducirse del clausulado. Por regla general, en los convenios financiados con subvenciones, la titularidad debe corresponder a la parte privada, mientras que en los financiados con créditos del capítulo 2 la titularidad de los resultados o el derecho a su utilización debería corresponder, en todo o en parte, a la Administración o entregarse al uso general.

Un caso singular está constituido por el convenio con la Fundación para el Fomento de la Innovación Industrial (MSC 04/7), antes aludido, cuyo objeto es la realización de auditorias de los sistemas de calidad de los fabricantes de productos sanitarios electromédicos-mecánicos y afines. La responsabilidad de realizar tales auditorias deriva de que, en su momento, la Dirección General de Farmacia y Productos Sanitarios fue designada como Organismo Notificado 0318<sup>18</sup>, para llevar a cabo los procedimientos de evaluación de la conformidad de los productos sanitarios y de los sistemas de calidad aplicados por los fabricantes con vistas al mercado CE de los productos, en el ámbito de la Directiva 93/42/CEE, de 14 de junio, transpuesta al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto 414/1996, de 1 de marzo. Una parte del desarrollo de esta función de control se traduce en la realización de auditorias a las empresas fabricantes de productos sanitarios, actividad que se constituye en el objeto de un convenio que

<sup>18</sup> «El Ministerio de Sanidad y Consumo designará los organismos que efectuarán los procedimientos recogidos en los artículos 8 y 10, así como las tareas específicas asignadas a cada organismo, y lo notificará a la Comisión Europea y a los demás Estados miembros. Tal designación será publicada en el «Boletín Oficial del Estado» junto con el número de identificación asignado por la Comisión y las tareas específicas» (artículo 22.1 del Real Decreto 414/1996, de 1 de marzo, por el que se regula (sic) los productos sanitarios).

inicialmente se celebra el 2 de abril de 2002 y que se ha venido repitiendo desde entonces. Pues bien, el citado objeto encaja dentro de los contratos tipificados en los ya citados artículos 196.3 y 206 TRLCAP, en los que se definen y clasifican los contratos de servicios. No obstante, para la financiación de dichos trabajos los sucesivos PGE vienen recogiendo una subvención de carácter nominativo a favor de la citada Fundación. Por tanto, como consecuencia de la previsión presupuestaria y en virtud de lo establecido en la LGS, la utilización del convenio no puede calificarse de irregular, sin perjuicio de lo cual hay que señalar que técnicamente resulta inadecuada la partida presupuestaria a la naturaleza económica del gasto y que, atendiendo a los caracteres de la operación, no resulta encuadrable en el concepto de subvención del art. 2.2 LGS.

Algo similar acontece en el convenio para la canalización de una subvención a favor de la Sociedad Española de Enfermedades Infecciosas y Microbiología Clínica (SEIMC) (MSC 04/10), en el que la beneficiaria queda obligada a prestar a la Administración determinado apoyo técnico y metodológico, lo que es impropio de una subvención, que, según el art. 2 LGS, es una disposición dineraria sin contraprestación.

Las circunstancias mencionadas en relación con la titularidad de los resultados o con los beneficios que obtiene el particular da lugar a que quede frecuentemente difuminada, cuando no contradicha, la frontera entre el convenio imputable a créditos para gastos reales y el convenio para canalizar subvenciones o ayudas. Los mayores problemas están planteados por las ayudas que no responden en su integridad al concepto de subvención, como sería el caso de aquéllas en las que existe una prestación en favor de la Administración, cuyo valor no es o no consta que sea el de mercado, respecto de los cuales se hizo la oportuna valoración al analizar el marco jurídico.

#### B) Principios de publicidad y concurrencia

Tal como se indicó en el apartado II.1, dedicado al estudio del marco jurídico de los convenios de colaboración, éstos se regulan por sus normas especiales, aplicándose los principios del TRLCAP para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse. Se trata, por tanto, de unos principios que son comunes a contratos y convenios, sin perjuicio de lo que pueda disponer su normativa específica, y de la concreción que experimentan los mencionados principios en el ámbito contractual. Ciertamente, tal como se indicó en el apartado II.1. A) in fine, el principio no exige aplicar las reglas que rigen en el ámbito contractual, pero, sin perjuicio de que la solución concreta deba ser decidida por cada órgano gestor, cuando consta que no se adopta ninguna de las posibles en orden a promover concurrencia no pueden considerarse satisfechas las exigencias legales al respecto.

Pues bien, en ninguno de los convenios generadores de gasto que se imputan al capítulo 2 del Presupuesto, carentes de normativa específica al respecto, consta que se hayan realizado actuaciones tendentes a promover la concurrencia de terceros distintos de aquellos con los que se suscriben los convenios. En la práctica, se opera como si el recurso al convenio llevara consigo la facultad de elección de la entidad con la que se suscribe. Ciertamente, en algunos de ellos podrían concurrir circunstancias que justifiquen la elección directa, según se puso de manifiesto en el apartado II.1 B de este Informe. Sin embargo, de la existencia de tales circunstancias no se deja constancia formalmente en ningún expediente, actuándose como si la utilización del convenio arrastrara de suyo la elección directa.

Del mismo modo, y de acuerdo con las razones aducidas en el apartado II, dedicado al estudio del marco jurídico, podría considerarse excluida la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia en aquellos casos en que la aportación prevista en el convenio sea de importe inferior a la establecida para los contratos menores análogos. Esta circunstancia se da en dos convenios (MSC 05/9, 12).

El incumplimiento de los principios referidos, o en su caso la ausencia de justificación de la adjudicación directa, cobra especial importancia en los convenios (MSC 04/1, 2, 4, 6, 7, y 05/1, 3, 11), cuyo objeto puede considerarse incluido dentro del ámbito de aplicación del TRLCAP, tal y como se ha señalado anteriormente.

En el caso de los convenios a través de los cuales se canalizan subvenciones, dado que se imputan a créditos nominativos, la LGS (art. 22) prevé que se concedan directamente, por lo que la excepción a los indicados principios goza de respaldo legal.

#### C) Competencias

Las comprobaciones realizadas han puesto de manifiesto que todos los convenios se han suscrito por órgano con competencia para su celebración (la Ministra de Sanidad y Consumo —20 convenios— o la Directora del INC en los celebrados por este organismo —5 convenios—) de conformidad con las normas sobre atribución de competencias contenidas en la LOFAGE y, en su relación, en el artículo 9.4.e. del Real Decreto 1087/2003, de 29 de agosto, que atribuye al director del INC el ejercicio de las funciones relativas a la celebración de los convenios de colaboración con entidades públicas y privadas que sean precisos para el cumplimiento de los fines de la entidad. No obstante, se han producido diversos defectos de carácter formal en el texto de algunos convenios, en relación a la norma invocada para justificar la competencia de quien lo firma:

— En 4 convenios firmados por la Ministra de Sanidad y Consumo (MSC 04/1, 4, 5 y 05/6), se indica que actúa en virtud de las facultades conferidas por la

disposición adicional decimotercera LRJ-PAC, introducida en la misma por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que habilita a los Ministros a celebrar los convenios de colaboración previstos en el artículo 6 de la primera. A este respecto, hay que señalar que no cabe invocar dicho precepto, ya que los convenios a los que se refiere son exclusivamente los celebrados con las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

— En otros 3 casos (MSC 04/6, 7, 13), se hace referencia exclusivamente al cargo que ostenta la persona que firma el convenio y en otros 4 convenios (MSC 04/2, 3 y 05/3, 4) ni siquiera se señalan los órganos que celebran el convenio y la competencia que habilita a los intervinientes para su suscripción, si bien se trata de addenda a acuerdos marco.

— De los convenios firmados por la Directora del INC, sólo en un caso (MSC 04/8) se invoca el Real Decreto 1087/2003, de 29 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo, mientras que en los 4 casos restantes (MSC 05/9, 10, 11, 12) se hace referencia al Real Decreto 1013/2004, de 30 de abril, por el que se procede al nombramiento de la Directora.

Por lo que se refiere a la competencia objetiva, el artículo 1.1 del Real Decreto 1555/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo, establece que es el departamento de la AGE encargado de la propuesta y ejecución de las directrices generales del Gobierno en materia de política de salud, de planificación y asistencia sanitaria y de consumo. En este aspecto, de las comprobaciones realizadas resulta que todas las actuaciones y actividades incluidas en los convenios encajan dentro del ámbito competencial del Ministerio de Sanidad y Consumo o, en su caso, del INC.

Igualmente, del análisis de los expedientes, puede concluirse que en ningún caso se ha producido una cesión o dejación de las competencias y responsabilidades que tienen atribuidas las distintas unidades orgánicas del Ministerio y del citado organismo autónomo.

#### D) Tramitación de los expedientes hasta la formalización del convenio

A los convenios suscritos por el Ministerio de Sanidad y Consumo y sus organismos autónomos durante el período al que se ha extendido la fiscalización les han sido de aplicación, según la fecha de suscripción, dos disposiciones, que sucesivamente han regulado su tramitación: la Orden de 22 de enero de 2003 y la Instrucción de la Subsecretaría de 21 de octubre de 2005.

Según la citada Orden comunicada y la referida Instrucción, el proyecto de convenio habría de ser acompañado de una memoria en la que debían describirse los antecedentes y objetivos del instrumento convencional, las razones para su celebración y los compromisos contemplados. Se necesitaría, además, el informe de la

Abogacía del Estado y, en su caso, la fiscalización previa por la Intervención delegada de la Intervención General del Estado (IGAE). Se requerirá asimismo la conformidad con la tramitación del convenio por parte de la autoridad competente del Departamento. Se recordaba también que, cuando el gasto derivado del convenio fuera de cuantía indeterminada o se extendiera a ejercicios posteriores, debía obtenerse la autorización del Consejo de Ministros.

A partir de las normas administrativas y presupuestarias de carácter general y de lo dispuesto en las dos disposiciones citadas, el examen de la tramitación de los expedientes de este Departamento pone de manifiesto los resultados que seguidamente se exponen:

— Ante todo, y como cuestión previa, hay que señalar que 11 expedientes corresponden a convenios ejecutivos que dotan de efectividad un convenio marco anterior. Estos convenios ejecutivos encajan, en todos los casos, en el convenio marco previamente suscrito. Tal circunstancia, sin embargo, no exime de tramitar el nuevo convenio con arreglo a las normas mencionadas, particularmente las de orden presupuestario, por cuanto la aportación económica se compromete en el convenio ejecutivo.

— La normativa específica del Ministerio exige que por el Subsecretario de Sanidad y Consumo o por el Secretario General de Sanidad, según la adscripción del centro directivo u organismo proponente, se preste la conformidad a la tramitación del expediente. Con dicho trámite puede considerarse materialmente cumplida la exigencia de acuerdo de inicio del procedimiento que prescribe el art. 69 LRJ-PAC. No obstante, en tres expedientes se omiten ambos actos (MSC 04/7,8 y 11).

Todos los expedientes aprobados cuentan con el informe favorable de los servicios jurídicos.

En el plano presupuestario, se ha comprobado que en todos los expedientes figuran el correspondiente certificado de existencia de crédito y la propuesta y autorización del gasto, así como su correspondiente fiscalización de conformidad.

También consta la preceptiva autorización previa del Consejo de Ministros en el único convenio tramitado como plurianual, conforme a lo que establecía el artículo 74.5 LGP hasta su modificación por la disposición final novena, apartado cinco, de la LPGE para 2007 (MSC 04/9).

En cuanto a la imputación presupuestaria del gasto, para valorar su corrección, sería necesario conocer con seguridad la titularidad de los resultados, lo que no siempre se hace con claridad, según se ha indicado con anterioridad (véase el apartado III. 1.4 A). Un caso singular es el expediente cuyo objeto es canalizar la aportación de la Administración para la realización de auditorías de los sistemas de calidad de los fabricantes de productos sanitarios electromédicos-mecánicos y afines (MSC 04/7), cuyas peculiaridades en este punto ya

se han puesto de manifiesto. Otro caso destacable es el de los expedientes MSC 05/11 y 12, cuyo objeto real es la adquisición de sendas publicaciones de las editoriales Aranzadi y La Ley, respectivamente, y cuyo gasto se imputa al concepto 240 («gastos de edición y distribución»), previsto exclusivamente para recoger los gastos de edición y distribución de las publicaciones oficiales. En la medida en que se considere que su naturaleza es la de una adquisición, lo correcto hubiera sido imputarlos al 220.10, al que, entre otros, deben aplicarse los gastos dedicados a la adquisición de libros.

En relación con lo establecido en el artículo 88.2 LRJ-PAC sobre el contenido de los convenios, cabe significar que no se ha detectado ninguna deficiencia en cuanto a la identificación de las partes, al plazo de vigencia de los mismos, y a la definición de su objeto.

- E) Análisis especial de la determinación del objeto y de los criterios en que se fundamenta la cantidad que se ha comprometido a aportar la Administración

Como se ha indicado más atrás, en los convenios imputados a créditos del capítulo 2 se especifican los compromisos asumidos tanto por el Ministerio de Sanidad y Consumo, entre los que destaca la aportación económica, como por el otro interviniente, entre los que cabe resaltar las prestaciones, cuya realización da derecho por lo general al cobro de la aportación.

En este aspecto hay que poner de relieve que, por lo general, es escasa la especificación de las actuaciones a realizar, ya que se efectúan descripciones demasiado genéricas, que no permiten apreciar su verdadero alcance. Con la ausencia de una determinación precisa del objeto se corresponde la falta o insuficiencia de criterios utilizados para determinar la aportación realizada por la AGE.

Ni en el convenio, ni en la memoria, ni en ningún otro documento consta, por lo general, cómo se obtiene la cifra de la cantidad a aportar por la Administración, de manera que, a partir de los datos de los expedientes, no es posible conocer por qué se fija una determinada aportación y no otra superior o inferior, lo que reviste especial importancia al no existir una pluralidad de ofertas que permitan la depuración del importe.

En los frecuentes casos en los que se financia por la Administración una prestación que se realiza por la parte privada con sus propios medios, lo procedente sería o bien fijar un importe provisional, siendo el definitivo el que resultare de la cuenta a rendir por el responsable de la gestión, o bien hacer una estimación del coste, con criterios de mercado que, teniendo en cuenta el objeto que ordinariamente tienen estos convenios, por analogía con lo establecido en el art. 202 TRLCAP, debería responder a una estructura basada en precios unitarios o en honorarios por tarifas, y únicamente «cuando no fuera posible o conveniente su descomposición», se podría fijar a tanto alzado, pero tomando como referencia el valor de mercado de prestaciones

análogas. Si lo pretendido fuera instrumentar una ayuda sin equivalencia económica con el bien o prestación recibida por la Administración, sería exigible una habilitación legal expresa.

Las deficiencias señaladas en algunos aspectos pueden ser también predicables de los convenios que canalizan subvenciones nominativas, por cuanto esta condición únicamente implica que se excepcionen los principios de publicidad y concurrencia, pero no supone que el gasto autorizado deje de corresponder al coste de la actividad y su justificación. En último extremo, si se librara anticipadamente el importe de la consignación a favor del beneficiario, ello no debería impedir la posterior liquidación en función de los gastos que, de conformidad con el art. 31 LGS, resulten subvencionables y se justifiquen efectivamente.

Algunos casos significativos en relación con las deficiencias señaladas son las siguientes:

— En el convenio con Cruz Roja del año 2004 (MSC 04/12) se fija una cantidad de 120.000 euros por unos servicios consistentes en las primeras atenciones de emergencia a inmigrantes que llegan a las costas de Algeciras, Tarifa y Fuerteventura, que se describen en apenas 15 renglones, a prestar entre el 2 de noviembre, fecha de firma del convenio, y el 15 de diciembre de 2004 (un mes y medio). No constan los parámetros utilizados para el cálculo de la aportación, ni ésta se hace depender de los gastos que se justifiquen o de las actuaciones que se realicen. La situación se repite en el convenio de 2005, con la diferencia de que el importe es de 180.000 euros y el período temporal va desde 30 junio a 31 de diciembre (seis meses).

— El convenio con la Fundación Alternativas (MSC 05/1) contempla la realización de investigaciones sobre seis temas diferentes relacionados con el sistema sanitario español, aportando el Ministerio de Sanidad y Consumo un total de 120.000 euros, sin que conste en el expediente, ni se haya aportado, justificación documental sobre los criterios empleados para fijar la citada cantidad, pese a lo genérico e indeterminado de las actuaciones previstas.

En los convenios celebrados con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) (MSC 04/5,8 y 05/6,10), se fija la aportación del Ministerio para cada una de las actividades a realizar, lo que contribuye a una información más detallada que en los casos anteriores, pero que no resuelve el problema, ya que tampoco se especifican los criterios utilizados para la determinación efectuada.

En todos los casos, tanto en el supuesto de utilizarse la vía contractual como la del convenio de colaboración, de haberse promovido la necesaria concurrencia pública, existiría una cierta garantía de que la aportación se ajustaba al mercado, pero como se ha indicado más atrás, no existe concurrencia. En su defecto, tampoco se hace depender la financiación del coste justifi-

cado. En consecuencia, no es posible conocer en qué medida la aportación pública es superior o inferior al coste efectivo o se mantiene con respecto al coste final la proporcionalidad prevista inicialmente.

### III.2 Ejecución y justificación de lo convenido

El objeto de esta última parte de la fiscalización ha sido comprobar el seguimiento que se hace de la ejecución de los compromisos asumidos y examinar la justificación que obra en los expedientes. Dicha justificación, de suyo, responde a dos finalidades: acreditar que se ha cumplido con el objeto (vertiente material) y que se ha realizado el gasto (vertiente financiera). A estos efectos, junto a las normas de general aplicación en la materia, se han tenido en cuenta las previsiones contenidas en las cláusulas de cada convenio de colaboración. Consecuentemente con la finalidad indicada, se ha comprobado la documentación generada por los comités de seguimiento (actas de sus reuniones, informes o cualesquiera otros documentos) en aquellos casos en los que esté prevista su constitución, las certificaciones de conformidad elaboradas por la propia Administración para acreditar la correcta ejecución de las actividades previstas, los documentos acreditativos de la intervención material de la inversión, los justificantes directos del gasto y, en general, cuanta documentación acredite la ejecución. Cuando el objeto del convenio se ha materializado en documentos, datos o hechos susceptibles de comprobación material se ha verificado igualmente su existencia.

#### III.2.1 Ejecución de los convenios suscritos por el Ministerio de Fomento

Los resultados más significativos obtenidos del análisis de la ejecución de los convenios celebrados por el Ministerio de Fomento son los que se exponen a continuación.

Con respecto al seguimiento de la ejecución, sólo siete convenios (Mfo 04/28, 29, 30, 31 y 05/8, 10, 11) contemplan la constitución de un órgano con funciones de supervisión y control de la ejecución de las actuaciones previstas, sin que en tres de ellos se hayan acreditado documentalmente, mediante actas o cualquier otro documento generado por los mismos, las actividades realizadas por dichos órganos (Mfo 04/30 y 05/8, 11).

En cinco casos (Mfo 04/30 y 05/9, 10, 12, 15), se aprecia ausencia de los informes, documentos o memorias finales que están obligados a presentar las entidades con las que se formaliza el convenio, por lo que no se ha podido comprobar directamente este extremo.

Así, en el convenio celebrado por el Ministerio de Fomento con MCA-UGT, FECOMA-CCOO y CNC, para el control y seguimiento del cumplimiento de la legislación vigente en materia de seguridad en las obras promovidas por las Direcciones Generales de Carreteras y Ferrocarriles (Mfo 04/30), no se han aportado los

informes-resúmenes trimestrales elaborados. Respecto del convenio (Mfo 05/10) de 8 de noviembre de 2005, formalizado entre las mismas entidades que el anterior y con similar objeto, existen informes— resúmenes, pero la primera certificación, que se realiza el día 25 de ese mismo mes, comprende las actuaciones realizadas desde el mes de enero del citado ejercicio, según constan en el informe de conclusiones presentado por FECOMA-CCOO.

No obstante lo anterior, hay que significar que en todos los expedientes figuran las correspondientes certificaciones de conformidad, emitidas por las unidades competentes del Ministerio.

En lo que respecta a la comprobación de la inversión por el representante de la IGAE, o no consta en los expedientes que el Ministerio solicite la designación de representante, o en aquellos casos en los que se hace no ha sido designado por la Intervención, bien por tratarse de una prestación que no es susceptible de comprobación material, bien porque acuerda la no designación al amparo del art. 28. 7 del Real Decreto 2188/1995.

En relación con los compromisos que asume la Administración, no existe en ningún caso constancia expresa de su cumplimiento, excepto en lo que atañe a la aportación financiera, a la que se hace referencia después. En el clausulado de los convenios no se hace mención alguna sobre la obligación o forma de acreditar estos compromisos; no obstante, hay que entender que, en aquellos casos en los que se prevé la constitución de un órgano de seguimiento, corresponde a éste la vigilancia del efectivo cumplimiento de los compromisos asumidos por todos los firmantes del convenio, y las actas de sus reuniones deberían ser los documentos en los que se dejara constancia de ello. En este sentido, y con las limitaciones derivadas de la ausencia de estos documentos en algunos casos, como se ha puesto de manifiesto más atrás, en aquellos otros expedientes en los que se han aportado las actas o informes elaborados por los citados comités, no consta ninguna referencia al respecto.

Por último, en relación con la justificación en los convenios generadores de gasto imputable a créditos del capítulo 2 y 6 (vertiente financiera), aquélla ha consistido en la presentación, por la parte privada, de la factura por el importe de la aportación financiera a cargo de la Administración y sólo en algunos casos acompañada de los justificantes de gastos en los que se ha incurrido. Como se ha señalado en el apartado correspondiente al análisis de los procedimientos para la determinación de las aportaciones realizadas por la Administración, en algunos convenios éstas han sido fijadas a tanto alzado, por lo que la expresada factura sólo es significativa de que el importe a satisfacer se corresponde con la aportación comprometida, pero no del costo soportado por ninguno de las partes intervinientes, defecto que es una mera consecuencia de la falta de rigor del Ministerio de Fomento en la determinación del objeto del convenio y en la cuantificación de

la aportación, a la que se ha hecho referencia en el epígrafe III.1.2.E) anterior (Mfo 04/28, 30, 31 y 05/9).

Ciertamente, en la normativa reguladora de los convenios no se contiene ninguna previsión específica sobre la forma de determinar el importe de la aportación pública ni de la privada o sobre la proporcionalidad entre ambas, y en la normativa contractual, que podría servir de referencia, se contempla el sistema de precio a tanto alzado. En consecuencia, la justificación mediante una factura por el importe de la aportación no es objetable si la aportación se fija con arreglo a criterios de mercado o en función del costo. De no ser así lo que exigen los principios de buena gestión financiera sería justificar los gastos reales en que se incurriese y que la Administración los financiase dentro de la proporcionalidad convenida.

En los expedientes para canalización de subvenciones los gastos se acreditan, por lo general, con justificantes directos posteriores al pago. Como caso singular hay que mencionar la justificación prevista en la cláusula tercera del convenio con la Fundación Albéniz para la construcción de la Escuela Superior de Música Reina Sofía (Mfo 05/15), la cual establece que la subvención se libra a la firma del convenio, es decir, anticipadamente, y su justificación debe realizarse en el plazo máximo de seis meses a partir de esa fecha, el cual puede ser prorrogado previa conformidad de ambas partes. En el expediente figura un escrito de 16 de junio de 2006, solicitando la prórroga de dicho plazo, sin que conste la respuesta del Ministerio.

### III.2.2 Registro de los convenios del Ministerio de Fomento

El Ministerio de Fomento tiene establecido un registro de convenios. En relación con el mismo, la antes citada Orden comunicada de 14 de septiembre de 2005 dispone que los convenios deberán ser remitidos en el plazo de 10 días desde su suscripción a la Secretaría General Técnica para su registro. Por su parte, el artículo 12.1.j del Real Decreto 1476/2004, de 18 de junio, que desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento, atribuye a la Secretaría General Técnica las funciones referentes al informe, la tramitación y el registro de los convenios de colaboración que celebra el Departamento.

No obstante, la mencionada Orden comunicada no especifica cuál debe ser la estructura y contenido del registro de convenios de colaboración, ni si el objetivo que se persigue está limitado a disponer de una mera relación de aquéllos o si, por el contrario, se pretende crear una herramienta que permita realizar un seguimiento centralizado de la actividad convencional del Ministerio, o más aun, si se está pensando en una aplicación informática que facilite la gestión integral de las distintas fases de la vida de un convenio, sirviendo de depositario único y centralizado de toda la información

y de toda la documentación del mismo (gestión documental).

En este escenario tan indefinido, el registro gestionado por la Secretaría General Técnica no es más que una pequeña base de datos en la que se anotan los aspectos básicos de cada convenio (número, denominación, fecha de la firma, centro directivo y estado), a la que no tienen acceso las distintas unidades y cuya información depende de que éstas remitan a la citada Secretaría General Técnica la documentación pertinente, procedimiento que resta fiabilidad a la información existente en el registro, por no existir las mínimas garantías sobre el cumplimiento del deber de enviar los datos.

Cabría concluir, por tanto, que el mandato relativo a la puesta en funcionamiento de un registro de convenios en el ámbito del Ministerio de Fomento es una decisión positiva, pero que se ha cumplido desde un punto de vista formal, y no en sus aspectos materiales y operativos. El registro no recoge tampoco ninguna actividad de seguimiento de los convenios inscritos, ni en la práctica, ante el silencio de la orden comunicada, se lleva a cabo, conforme a la información obtenida, ninguna actividad de esta índole por el órgano encargado del mismo.

En lo atinente al ámbito subjetivo, debe significarse que, de acuerdo con la información obtenida, el registro se limita a los órganos que integran la estructura del Ministerio de Fomento, sin abarcar, consecuentemente, a las entidades adscritas al Departamento. Esta exclusión se fundamenta en los términos en que está redactado el artículo 12.1.j del Real Decreto 1476/2004, de 18 de junio, y la Orden comunicada de 14 de septiembre de 2005, que no citan *expressis verbis* a dichas entidades. No obstante, en contradicción con esta información y contrariamente a esta interpretación, del cotejo de los asientos registrales correspondientes a los convenios suscritos en el año 2005 resulta que aparecen inscritos sendos convenios celebrados por RENFE con la Junta de Castilla y León.

Debe señalarse, por último, que, al haber sido organizado como consecuencia de la Orden comunicada de 14 de septiembre de 2005, el registro no afecta a la mayoría de los convenios de colaboración que son objeto de la presente fiscalización.

### III.2.3 Ejecución de los convenios suscritos por CEDEX

Los resultados más significativos obtenidos del análisis de la ejecución de los convenios celebrados por el CEDEX son los que se exponen a continuación.

El pago de la aportación económica del CEDEX a la otra parte suscriptora del convenio, se realiza por lo común, fraccionadamente. El primero de los pagos parciales, normalmente el 20% del total, se hace efectivo antes de iniciarse la ejecución de las actividades previstas, por la mera presentación de un programa de activi-

dades, requisito que se da por cumplido con la aportación de un documento que, en la mayoría de los casos, se limita a reproducir literalmente las actividades incluidas en el propio convenio. Ahora bien, si las actividades a realizar precisasen una programación detallada, ésta debería elaborarse con carácter previo a la formalización del convenio, si ello fuera posible, o bien formar parte de las actividades a realizar y, por lo tanto, a abonar, en el marco de la ejecución del convenio, en cuyo caso su alcance, contenido y valoración deberían definirse con mayor precisión de la que figura en los convenios analizados.

La inclusión en los convenios de una cláusula de pago anticipado no se ajusta a la previsión del art. 21.2 en relación con el art. 73.4 LGP, por cuanto, pese a ser anterior a la realización de la prestación, no se le exige al acreedor garantía alguna. Tampoco concuerda esta práctica con lo dispuesto en el TRLCAP que en su art. 14.3 establece que la financiación de los contratos se ha de ajustar al ritmo de ejecución de la prestación.

En los convenios del CEDEX existe constancia documental de la ejecución (informes, documentos o memorias finales que están obligados a presentar las entidades con las que se formaliza el convenio), salvo en dos casos en los que hay que realizar alguna puntualización. Por un lado, en el convenio de colaboración con la Fundación Bosch y Gimpera para el desarrollo conjunto de una base de datos geográfica sobre inundaciones históricas en España (Mfo 04/9), esta fundación presenta un informe en el que se constata que el ámbito territorial de la ejecución del convenio, en lo que se refiere a la «recopilación de información sobre inundaciones históricas en España» y al contenido de la base de datos con información sobre inundaciones, se ha reducido, respecto a las previsiones del mismo, quedando limitado a Cataluña; de otro lado, en un convenio celebrado con la Fundación Agustín de Betancourt, como se señaló en el apartado III.1.3.E, alguna de las actividades que se pretende desarrollar en relación con la ingeniería geotécnica durante el ejercicio 2005, a la vista del informe presentado por la fundación, coincide con las ejecutadas para el programa de formación del ejercicio 2004, sin que esta circunstancia haya determinado una menor aportación de la Administración (Mfo 04/26 y 05/6).

Con relación al cumplimiento por la Administración de los compromisos que asume, no existe constancia expresa de ello en ningún caso, excepto en lo que se refiere a la aportación financiera a su cargo. En el clausulado de los convenios no se exige mención alguna sobre la acreditación de estos extremos.

Por último, en relación con la justificación de los gastos generados en los convenios, ésta ha consistido en la presentación, por la parte privada, de la factura por el importe de la aportación financiera a cargo de la Administración. Al haber sido fijados dichos gastos a tanto alzado, la expresada factura sólo es significativa de que el importe a satisfacer se corresponde con la

aportación comprometida, pero no del costo soportado por ninguno de las partes intervinientes, deficiencia que es una mera consecuencia de la falta de rigor del CEDEX en la determinación del objeto del convenio y en la cuantificación de la aportación, a la que se ha hecho referencia en el epígrafe III.1.3.E) anterior.

Como se indicó en un apartado anterior, en la normativa reguladora de los convenios no se contiene ninguna previsión específica sobre la forma de determinar el importe de la aportación pública ni de la privada o sobre la proporcionalidad entre ambas, y en la normativa contractual, que podría servir de referencia, se contempla el sistema de precio a tanto alzado. En consecuencia la justificación mediante una factura por el importe de la aportación no es objetable si la aportación se fija con arreglo a criterios de mercado o en función del costo. De no ser así lo que exigen los principios de buena gestión financiera sería justificar los gastos reales en que se incurriese y que la Administración los financiase dentro de la proporcionalidad convenida.

#### III.2.4 Ejecución de los convenios suscritos por el Ministerio de Sanidad y Consumo

Los resultados más significativos obtenidos del análisis de la ejecución de los convenios celebrados por el Ministerio de Sanidad y Consumo son los que se exponen a continuación.

En 19 convenios (MSC 04/1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12 y 05/1, 2, 3, 4, 5, 6, 10, 13), se contempla la constitución de un órgano de seguimiento con funciones de supervisión y control de las actuaciones previstas en el mismo. No obstante, en siete de ellos (MSC 04/1, 3, 4, 8, 10, y 05/10, 13) no quedan acreditadas documentalmente las actuaciones de dichos órganos, pues no existen actas o documentos generados por los mismos. En dos convenios tramitados por el Instituto Nacional de Consumo (MSC 04/8 y 05/10), ante la solicitud de información formulada por el equipo de fiscalización se aduce por la Dirección, en escrito de fecha 18 de enero de 2007, que los convenios no obligaban a los comités a mantener un número mínimo de reuniones y que, en cualquier caso, aquéllos se reúnen al menos dos veces, una para concretar los términos de convenio y otra cuando se rinde la documentación de su ejecución y, si bien no se levanta acta de las mismas, se considera suficiente el texto del convenio, en el primer caso, y el certificado de conformidad y el pago, en el segundo. Es obvio que con tal forma de proceder los comités no cumplen en su integridad la función que les es propia.

En cuatro casos (MSC 04/7, 10, 11 y 05/5), no ha sido posible realizar la comprobación material del objeto del convenio pues, aunque en ellos, como en todos los expedientes tramitados excepto en uno (MSC 05/9), figuran las correspondientes certificaciones de conformidad, emitidas por las unidades competentes del Ministerio, respecto de la correcta ejecución de las

actuaciones previstas, en los cuatro señalados se aprecia ausencia de los informes, documentos o memorias finales en los que se materializan las actuaciones que están obligados a presentar las entidades con las que se formaliza el convenio.

En lo que respecta a la comprobación de la inversión por el representante de la IGAE, en general, el Ministerio solicita la designación de representante, sin que haya sido designado por la Intervención en ningún caso, bien por tratarse de una prestación que no es susceptible de comprobación material, bien porque acuerda la no designación al amparo del art. 28. 7 del Real Decreto 2188/1995.

Con relación al cumplimiento por la Administración de los compromisos que asume, no existe constancia expresa en ningún caso, excepto en lo que atañe a la aportación financiera a la que se hace referencia después. En el clausulado de los convenios no se hace mención alguna sobre la acreditación de estos extremos; no obstante, hay que entender que, en aquellos casos en los que se prevé la constitución de un órgano de seguimiento, corresponde a éste la vigilancia del efectivo cumplimiento de los compromisos asumidos por todos los firmantes del convenio, y las actas de sus reuniones deberían ser los documentos en los que se dejara constancia de ello. En este sentido, y con las limitaciones derivadas de la ausencia de estos documentos en algunos casos, como se ha puesto de manifiesto más atrás, en aquellos expedientes en los que se han aportado las actas o informes elaborados por los citados comités, no consta ninguna referencia al cumplimiento de los compromisos asumidos por la Administración.

De otro lado, hay que señalar que varios convenios no se llegaron a ejecutar en los términos previstos por diversas causas, que se exponen seguidamente:

— El convenio celebrado por el Ministerio de Sanidad y Consumo con la Fundación para el Desarrollo de la Investigación en Genómica y Proteómica (MSC 04/1), cuyo objeto era el asesoramiento y asistencia en el diseño, constitución y puesta en marcha del Banco Nacional de Líneas Celulares, se resolvió de mutuo acuerdo, en virtud de addenda firmada el 20 de octubre de 2004, mediante la cual se dejan sin efecto las obligaciones y compromisos adquiridos, por haberse puesto en funcionamiento el citado Banco Nacional en el marco del convenio de colaboración firmado el 15 de julio de 2004 por el Instituto de Salud Carlos III y la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía. En dicha addenda se señala que el único gasto producido ha sido la cantidad de 5.425,39 euros satisfecha por la Fundación por desplazamiento de un técnico contratado por la misma para realizar las actuaciones previstas en el convenio. La justificación del expresado gasto, que asume la Administración, está constituida por una factura emitida por la Fundación, en la que se indica que el importe se corresponde con los gastos de despla-

zamiento y estancia de la citada persona durante los días 24 a 26 de marzo de 2004. Según la justificación aportada en alegaciones los gastos se originaron como consecuencia de sus desplazamientos desde Estados Unidos.

El convenio (MSC 05/9) celebrado por el INC con la Asociación Española de Editores de Software de Entretenimiento (ADESE), con fecha 14 de marzo de 2005, tenía como finalidad difundir entre los consumidores la existencia del Código ISFE y el sistema de clasificación y etiquetado por edad de videojuegos y juegos de ordenador (PEGI), mediante la divulgación de 300.000 folletos sobre el funcionamiento de dicho sistema, comprometiéndose el INC a aportar 5.000,00 euros y a facilitar la distribución de los mismos a través de sus canales propios. Con fecha 9 de agosto de 2004, el interventor delegado del INC devuelve sin fiscalizar el expediente para el pago, con el documento contable «OP», por el importe citado, por cuanto la factura reflejaba exclusivamente la ejecución de 150.000 folletos, el 50% de los estipulados, manifestando que debía posponerse el pago hasta la elaboración de los 300.000 ejemplares previstos. Según resulta de la documentación aportada por la Asociación, la anomalía surge por el hecho de que la financiación correspondiente al otro 50% de los folletos editados fue asumida por el Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid, a cuyo nombre se facturó. Tras analizar el escrito de contestación y la nueva documentación presentada, el interventor delegado reitera su opinión inicial, mediante escrito de 30 de septiembre de 2004, manifestando que ha de unirse al expediente factura por los 300.000 ejemplares o, en su defecto, la que consta en el expediente por la mitad de ejemplares en cuyo caso el importe a pagar sería de 2.500 euros.

Con posterioridad se unieron al expediente la factura emitida a nombre del Defensor del Menor por los restantes 150.000 ejemplares y un informe del Subdirector General de Calidad del Consumo, de fecha 7 de octubre, en el que mantiene, en relación con el informe de intervención, que debe serle satisfecho su importe a la Asociación, pues no es contrario al convenio que haya obtenido financiación del Defensor del Menor.

El pago se hizo finalmente en el ejercicio siguiente a través del sistema de anticipos de caja fija. Según se indica en un escrito del INC de 18 de enero de 2007, «... dado que el citado trabajo fue un encargo del Instituto a la Asociación a finales del año 2004 se procedió a la elaboración de los folletos divulgativos y, al tratarse de un importe de 5.000 euros, se tramitaron en el ejercicio siguiente a través del sistema de anticipo de caja fija».

En sendos escritos de alegaciones, tanto el Ministerio de Sanidad como el INC aportan nueva información en relación con el expediente, señalando que las actuaciones previstas en el convenio se ejecutaron con anterioridad a su formalización, ya que tanto el encargo como la entrega y posterior distribución de los folletos,

actuaciones que constituían la base de la campaña de divulgación objeto del convenio, fueron realizados en el año 2004, por lo que se procedió a la anulación del mismo y al pago de la factura por el procedimiento ya indicado. Sin embargo, no se ha acreditado documentalmente la anulación del convenio, sin que quepa entender que la misma se deriva automáticamente de la utilización de un determinado sistema para la realización del pago. De otra parte, a partir de las citadas alegaciones y de las comunicaciones entre los sujetos del convenio parece deducirse que mediante la formalización del mismo, en realidad, se vino a documentar un acuerdo que las partes consideraban en vigor y que habían comenzado a ejecutar.

Por último, en relación con la justificación de los gastos generados en los convenios imputables a créditos del capítulo 2, ésta ha consistido en la presentación por la parte privada de la factura por el importe de la aportación financiera a cargo de la Administración y sólo en algunos casos acompañada de los justificantes de gastos en los que se ha incurrido. Al haber sido fijados dichos gastos a tanto alzado, la expresada factura sólo es significativa de que el importe a satisfacer se corresponde con la aportación comprometida, pero no del costo soportado por ninguno de las partes intervinientes, deficiencia que es consecuencia de la falta de rigor en la determinación del objeto del convenio y en la cuantificación de la aportación, según se pone de manifiesto en el epígrafe III.1.4.E) anterior.

En los expedientes para canalización de subvenciones, los gastos se acreditan, por lo general, con justificantes directos. La excepción está constituida por la subvención a favor de la Fundación Reina Sofía, que se basa exclusivamente en una declaración de gastos de la entidad beneficiaria (MSC 04/9).

### III.2.5 Registro de los convenios del Ministerio de Sanidad y Consumo

El Ministerio de Sanidad y Consumo cuenta con un registro de convenios. Por lo que se refiere a su organización y funcionamiento, la Orden comunicada de 22 de enero de 2003 determinó que la entonces Dirección General de Alta Inspección y Coordinación del Sistema Nacional de Salud habría de llevar un registro de convenios de colaboración, en el que debía hacerse constar la iniciación de la tramitación de los mismos y los trámites sucesivos, siendo objeto de los asientos correspondientes la suscripción, la modificación, la denuncia, la extinción y las demás incidencias relevantes. También debía existir un archivo en el que obrasen los expedientes correspondientes a todas las actuaciones relacionadas con los convenios. El centro directivo o ente promotor debía enviar información periódica a la Dirección General antes reseñada sobre el grado de ejecución y, en particular, acerca de los compromisos financieros adquiridos. A tal efecto,

dentro del primer trimestre de cada año tendría que remitir un informe sobre dicho grado de cumplimiento. También debía comunicar las modificaciones, prórrogas, denuncias, extinción y cuantas incidencias relevantes se produjeran.

Por su parte, la Instrucción de la Subsecretaría de 21 de octubre de 2005 prevé asimismo la existencia de un registro de convenios de colaboración en la Dirección General de Cohesión del Sistema Nacional de Salud y Alta Inspección. En este registro debe constar la iniciación de la tramitación de estos instrumentos, la modificación, la denuncia y la extinción, así como las incidencias que sean relevantes. De otra parte, se prevé la existencia de un archivo en el que obrarán los expedientes correspondientes y se custodiarán los originales. Por último, los centros directivos y organismos autónomos promotores de los convenios deben informar periódicamente a la citada Dirección General sobre la ejecución de los convenios celebrados, remitiendo al efecto en el primer trimestre de cada año un informe sobre el grado de cumplimiento, además de comunicar las modificaciones, prórrogas, denuncias, extinción e incidencias relevantes.

Por tanto, a diferencia de lo que establece la Orden del Ministerio de Fomento, las disposiciones del Ministerio de Sanidad y Consumo hacen una referencia explícita a la información mínima que debe figurar en el registro. Esta mayor definición del contenido del registro se traduce en la práctica en una base de datos mucho más completa, si bien se repiten algunas de las deficiencias observadas respecto del registro del Ministerio de Fomento, especialmente en los aspectos relativos al seguimiento de la ejecución de los convenios y a sus respectivos expedientes de gasto, sobre los que no existe ninguna información.

Por otra parte, la implantación de funcionalidades relacionadas con la gestión documental, permitiendo que todos los documentos del expediente administrativo, o al menos los que se consideraran esenciales, estuvieran disponibles en la citada aplicación, así como la integración con las aplicaciones de gestión económica, mediante algún procedimiento que permitiera la importación o la consulta de información relativa al expediente de gastos, y la incorporación de documentos relativos a la ejecución del convenio, dotarían al registro de las funcionalidades básicas para facilitar una gestión más eficaz de la actividad convencional del ministerio.

En relación con todo ello, sería imprescindible la implicación de las distintas unidades del Ministerio en el uso de la aplicación, debiendo definirse con precisión los roles a desempeñar por cada una de ellas (usuarios, responsables funcionales, administradores, etc.) y buscando siempre conferir a la misma las características específicas de una verdadera herramienta de gestión.

Por último, y en otro orden de cosas, se ha de señalar que no figura, en ninguno de los expedientes anali-

zados, el informe que sobre el grado de cumplimiento de los convenios vigentes, que debían remitir los distintos centros directivos y organismos autónomos a la Dirección General de Alta Inspección y Coordinación del Sistema Nacional de Salud (actualmente, Dirección General de Cohesión del Sistema Nacional de Salud y Alta Inspección), en virtud de lo establecido en la instrucción séptima.1.a) de la Orden Comunicada de 22 de enero de 2003, en relación al seguimiento de los convenios.

#### IV. CONCLUSIONES

Primera. El marco jurídico de los convenios de colaboración en la AGE es claramente insuficiente, lo que provoca constantes dudas y lagunas, tanto en los gestores públicos, como en el desarrollo del control de legalidad. Las carencias, que afectan a aspectos esenciales, han obligado a detenerse en la delimitación de la legislación aplicable y a precisar el propio concepto de convenio de colaboración, respecto del cuál no existe una definición legal, ni unanimidad en la doctrina. Por ello, a efectos de delimitar el ámbito de esta fiscalización, ha resultado obligado acudir a un criterio residual, de manera que se estaría ante un convenio siempre que el objeto del negocio jurídico bilateral, además de establecer un cauce de colaboración, no estuviera comprendido en los contratos de carácter administrativo o privado mencionados en el art. 5 del TRLCAP. El criterio adoptado ha conducido a que ninguno de los calificados como convenios de colaboración por la Administración sea tachado de irregular ni sea excluido del ámbito de la fiscalización atendiendo a consideraciones doctrinales discutibles. La normativa cuyo cumplimiento se ha comprobado se contiene en el TRLCAP, principalmente el art. 3 de la Ley y sus principios, en la LRJ-PAC, cuyo art. 88 se ocupa de los convenios, la Ley General Presupuestaria, en cuanto disciplinadora del gasto, y en especial su art. 74.5, relativo a los convenios, la LGS en los casos en que los convenios se han empleado para canalizar subvenciones, y la normativa específica cuando existe. En relación con esta normativa, hay que subrayar que la remisión que a «las normas específicas que los regulan» se hace en el TRLCAP y en términos parecidos en la LRJ-PAC (art. 88) ha suscitado la duda en la doctrina sobre si para poder suscribir un convenio de colaboración se requiere que tal posibilidad esté prevista en las normas específicas correspondientes. La opinión afirmativa, que este Tribunal considera más fundada, se ha apoyado especialmente en el riesgo de quiebra de la igualdad y de la objetividad que puede suponer el uso del convenio de colaboración, por cuanto implicaría derogaciones singulares que, a falta de la existencia de habilitaciones legales, no estarían permitidas por el ordenamiento jurídico. No obstante, ante la falta de unanimidad al respecto, en el informe de fiscalización se ha optado por poner de manifiesto la

existencia o inexistencia de habilitación específica, en aras de la clarificación normativa que se propugna, pero sólo se ha tachado de irregular la suscripción de convenios que impliquen la concesión de ayudas singulares o un trato privilegiado del sujeto privado, al excepcionarse el principio de igualdad ante la ley. (Apartado II y II.1).

Es digno de mención el hecho de que, frente a la parquedad de la normativa estatal, algunas Comunidades Autónomas se han ocupado con amplitud de la figura del convenio, disponiendo de una regulación más completa, que comprende tanto normas de carácter transversal, como de alcance sectorial. (Apartado II).

Segunda. En relación con los expedientes tramitados por el Ministerio de Fomento.

1. El examen sobre la procedencia del empleo del convenio ha mostrado que no existe norma específica que habilite para su celebración, sin perjuicio del amparo que brinda la LGS a los que han tenido por finalidad canalizar las subvenciones imputables a créditos nominativos (art. 28.1). Por el contrario, el empleo de aquellos convenios mediante los que se han canalizado las subvenciones no nominativas, financiadas con el importe resultante del 1% cultural, resulta improcedente si las subvenciones se consideran sujetas a las prescripciones de la LGS. No obstante, habida cuenta de la fecha en que se inició su tramitación, parece que han debido quedar sujetos al art. 81 TRLGP, en cuyo caso el empleo podría considerarse compatible con la legislación de subvenciones, si bien de este extremo no se hace mención en los expedientes.

De los restantes, en dos de ellos la totalidad o parte de las actividades cuya realización se encomienda al particular podrían constituir el objeto de un contrato de los señalados en el artículo 5.2 TRLCAP. Con relación al celebrado con el CSCAE (Mfo 04/31), considera este Tribunal que no es suficiente la mera declaración de la existencia de un interés compartido o la aportación por la Administración de medios existentes en sus dependencias o la constitución de un órgano conjunto para, a partir de esta base, canalizar por cauces no contractuales el pago de una cantidad a cambio de unas prestaciones que realiza la parte privada. Con respecto al celebrado con ISDEFE, sociedad estatal dependiente del Ministerio de Defensa (Mfo 05/7), las actividades incluidas en el convenio, de muy diferente naturaleza, encajan dentro del marco establecido en el art. 196.2 TRLCAP para los contratos de consultoría y asistencia, aunque tal vez pudieran tener cabida también las relaciones con esta empresa en la encomienda de gestión del art. 3.1 1) del TRLCAP. (Apartado III.1.2.A).

2. En ninguno de los convenios generadores de gasto que se imputan a los capítulos 2 o 6 consta que se hayan realizado actuaciones tendentes a promover la concurrencia de sujetos distintos de aquellos con los que los convenios se suscriben, por lo que no puede

decirse que se apliquen los principios de publicidad y concurrencia que rigen en la contratación pública, sin perjuicio de que en algunos de ellos puedan concurrir circunstancias que justifiquen la elección directa de la entidad con la que se suscribe; no obstante, de la existencia de tales circunstancias no se deja constancia formalmente en ningún expediente. (Apartado III.1.2.B).

3. En el plano presupuestario, se ha comprobado que en varios expedientes la imputación presupuestaria no es la adecuada, pues se hace al capítulo 6 «Inversiones reales», pese a que por su naturaleza deben considerarse como gastos corrientes, imputables al capítulo 2 del presupuesto. En otro caso, la imputación se realiza al capítulo 2 y no a créditos de transferencias, como sería procedente, si se considera que la titularidad de los resultados obtenidos con la financiación pública era de la parte privada.

De otro lado, en los convenios de carácter plurianual o de cuantía indeterminada que requerían la autorización previa del Consejo de Ministros, conforme a lo que establecía el artículo 74.5 LGP, vigente en el periodo fiscalizado, no se ha cumplido esta exigencia legal en varios expedientes, en los que dicho trámite se ha eludido mediante el fraccionamiento del gasto derivado del convenio en varios ejercicios. (Apartado III.1.2.D).

4. La tramitación de los expedientes relativos a las subvenciones concedidas para la aplicación del uno por ciento cultural presentan un retraso considerable. En efecto, los seis expedientes analizados, correspondientes a cinco proyectos diferentes fueron aprobados, en primera instancia, en reuniones celebradas durante 1998 y 1999, excepto en un caso cuya aprobación inicial se acordó en 2003. El Ministerio de Fomento justifica estos retrasos en la imposibilidad presupuestaria de abordar todos los proyectos que se aprueban al amparo de esta normativa. No obstante, la insuficiencia presupuestaria debería llevar a desestimar los que no tuvieran cabida en los créditos disponibles del ejercicio o, en su caso, dentro de los límites establecidos para los compromisos de gasto de carácter plurianual. (Apartado III.1.2.D.3).

5. En líneas generales, en los convenios suscritos, es escasa la especificación del objeto, realizándose descripciones muy genéricas de las actividades a realizar, sin el nivel de concreción suficiente para determinar con precisión su verdadero alcance y la adecuación del importe que aporta la Administración. Destacan, en este aspecto, los convenios que tienen por objeto canalizar las subvenciones a favor de la Fundación de los Ferrocarriles Españoles, en su calidad de secretariado permanente del CIDITRANS y los suscritos en los años 2004 y 2005 con MCA-UGT, FECOMA-CCOO y CNC para la vigilancia del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales en las obras de infraestructura financiadas con cargo a dicho Departamento (Mfo 04/29, 30 y 05/10, 11). En el primero de los mencionados, el celebrado con CIDITRANS, que se prorrogaba cada año, la determinación concreta de las

actividades a realizar se lleva a cabo, después de su celebración, por una Comisión que se rige por el propio convenio. Con respecto a los segundos, que tenían por finalidad la vigilancia del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales en las obras de infraestructura financiadas con cargo al Departamento, el vigente durante 2004 fijaba su importe en función del número de expertos aportados por los sindicatos, sin explicitar la dedicación de cada uno de ellos a la ejecución de las actividades contempladas, además de otra cantidad en concepto de gastos de manutención y desplazamiento. Por su parte, el formalizado para el año 2005, donde se recogen las mismas obligaciones para los citados sindicatos, establece que las cantidades previstas en el convenio se determinan a tanto alzado y comprenden la totalidad de los gastos que tenga que hacer cada sindicato para llevar a cabo el objeto del convenio. Dada la naturaleza de las actividades, lo procedente hubiera sido que el importe abonado se fijara a partir de un análisis de la dedicación real de los expertos aportados para la ejecución de las actividades, teniendo en cuenta lógicamente aquellos gastos adicionales en los que pudieran incurrir para su realización (desplazamientos, alojamiento y manutención). La falta de rigor en la determinación, tanto del objeto, como del importe, es confirmada por el hecho de que, habiendo entrado en vigor en noviembre del año 2005, la cantidad a satisfacer por la Administración a los sujetos privados firmantes por este año es idéntica a la que se satisface para todo el año 2006. (Apartado III.1.2.E).

Tercera. En relación con los expedientes tramitados por CEDEX.

1. En ninguno de los convenios fiscalizados consta referencia a normativa específica que pueda considerarse como habilitante para la celebración de los convenios; no obstante, cabría apreciar una habilitación genérica en la función que atribuye al CEDEX el art. 4, párrafo 12, del estatuto. Cuestión distinta es si, más allá de la existencia de esta habilitación genérica, resulta justificado el empleo del convenio, a la vista de la necesidad a satisfacer y de las prescripciones del TRLCAP. En este aspecto, del examen de los expedientes puede concluirse que sólo en tres de los 33 convenios analizados su objeto es claramente distinto del de los contratos administrativos. Si se atiende al contenido de lo pactado, puede observarse que el sujeto con el que se formaliza el convenio asume el compromiso de realizar unas tareas, únicas que aparecen valoradas en la memoria que se une al expediente, y que el denominado «presupuesto» es el importe resultante de la valoración de dichas tareas, que se satisface por el organismo antes o a medida que se realizan. El resultado de tales trabajos se entrega a CEDEX, que ostenta en exclusiva la propiedad del mismo. La enumeración de los trabajos a cargo de CEDEX, que no aparece valorada, no pasa de ser una declaración sin relevancia obligacional, sobre

cuyos resultados carece de todo derecho, e incluso interés, la parte privada. (Apartado III.1.3.A).

2. En ninguno de los convenios consta que se hayan realizado actuaciones tendentes a promover la concurrencia de terceros distintos de aquellos con los que se suscriben. Aun cuando el principio de concurrencia no exige aplicar las reglas concretas que rigen en el ámbito contractual, e incluso pueden existir circunstancias que justifiquen la elección directa del sujeto privado, si se prescinde de toda forma de concurrencia debería dejarse en el expediente constancia de las razones que la imposibilitan. (Apartado III.1.3.B).

3. En los convenios no consta, por lo general, cómo se obtiene la cifra de la cantidad a aportar por la Administración, pues no se define el perfil técnico del personal que ha de desarrollar los trabajos, ni el tiempo de dedicación previsto, ni tarifas o referencias a valores de mercado (coste/hora por categoría de personal, costo de materiales...). En rigor, a partir de los datos contenidos en los expedientes, no es posible conocer por qué se fija una determinada aportación y no otra superior o inferior, lo que reviste especial importancia, al no existir una pluralidad de ofertas que permitan la depuración del precio. (Apartado III.1.3.E).

Cuarta. En relación con los expedientes tramitados por el Ministerio de Sanidad y Consumo.

1. El examen sobre la procedencia del empleo del convenio ha mostrado que en la mayor parte no existe norma específica que habilite para su celebración, sin perjuicio del amparo que brinda la LGS a los cinco que han tenido por finalidad canalizar las subvenciones imputables a créditos nominativos con una dotación final de 110.000 euros (art. 28.1), si bien presupuestariamente aparecen imputados a una partida específica para convenios de colaboración. En estos, particularmente en nueve de ellos, cabe cuestionarse hasta qué punto no encubren auténticos contratos de consultoría y asistencia o de servicios, e incluso de suministro, pues los encargos, compromisos o prestaciones que asume la parte privada podrían ser objeto de contratos administrativos. La duda es si las restantes condiciones, en especial las referentes a los compromisos que asume la Administración, desvirtúan su naturaleza contractual, situándonos en otro ámbito. Considera este Tribunal que, siempre que el objeto del supuesto convenio coincida con el de un contrato administrativo, las condiciones subjetivas de la parte privada o la existencia de cláusulas adicionales a las típicas de una figura contractual, aun cuando su inclusión pueda encontrar amparo en el art. 4 TLCAP, no lo sitúa fuera del ámbito de la contratación, sino a lo sumo podrán configurar un contrato mixto o especial. Sólo una actuación conjunta de ambas partes para la consecución del objeto podría calificarse de convenio de colaboración. Un criterio distinto podría llevar a extraer del ámbito de la contratación prestaciones o servicios que constituyen su obje-

to propio. Tal ocurriría si se considera suficiente la mera declaración de la existencia de un interés compartido o la aportación por la Administración de medios existentes en sus dependencias o constitución de un órgano de seguimiento para a partir de esta base satisfacer una cantidad a cambio de unas prestaciones que realiza la parte privada. (Apartado III.1.4.A).

2. Sólo en algunos de los 25 convenios analizados consta expresamente a quien corresponde la titularidad de los resultados obtenidos, aunque en algunos casos podría deducirse del clausulado. Por regla general, en los convenios financiados con subvenciones la titularidad debe corresponder a la parte privada, mientras que en los financiados con créditos del capítulo 2 la titularidad de los resultados o el derecho a su utilización debería corresponder, en todo o en parte, a la Administración o entregarse al uso general. Las circunstancias mencionadas en relación con la titularidad de los resultados y la finalidad de prestar algún tipo de ayuda al sujeto privado que a veces envuelve la decisión de suscribir el convenio dan lugar a que quede frecuentemente difuminada, cuando no contradicha, la frontera entre el convenio imputable a créditos para gastos reales y el convenio para canalizar subvenciones o ayudas. En algunos casos se canalizan como subvenciones nominativas auténticos gastos reales, lo que, sin perjuicio de la cobertura que brinda la Ley de Presupuestos en el plano de la legalidad, supone, desde una perspectiva técnica, una clara deficiencia. (Apartado III.1.4.A).

3. En ninguno de los convenios generadores de gasto que se imputan al capítulo 2 del Presupuesto consta que se hayan realizado actuaciones tendentes a promover la concurrencia de terceros distintos de aquellos con los que los convenios se suscriben. Ciertamente, en algunos de ellos podrían concurrir circunstancias que justifiquen la elección directa. Sin embargo, de la existencia de tales circunstancias no se deja constancia formalmente en ningún expediente, actuándose como si la opción por el convenio arrastrara de suyo la elección directa. (Apartado III.4.B).

4. Por lo general, es escasa la especificación de las actuaciones a realizar, ya que se efectúan descripciones demasiado genéricas, que no permiten apreciar su verdadero alcance. Con la ausencia de una determinación precisa del objeto, se corresponde la falta o insuficiencia de criterios utilizados para determinar la aportación realizada por la AGE, de manera que, a partir de los datos de los expedientes, no es posible conocer por qué se fija una determinada aportación y no otra superior o inferior. Como casos significativos en relación con las deficiencias señaladas, pueden señalarse el del convenio con Cruz Roja del año 2004 (MSC 04/12), en el que se fija una cantidad de 120.000 euros por unos servicios consistentes en las primeras atenciones de emergencia a inmigrantes, que se describen en apenas 15 renglones, a prestar entre el 2 de noviembre, fecha de firma del convenio, y el 15 de diciembre de 2004 (un mes y medio). No constan los parámetros utilizados para el

cálculo de la aportación, ni ésta se hace depender de los gastos que se justifiquen o de las actuaciones que se realicen. La situación se repite en el convenio de 2005 (MSC 05/2), con la diferencia de que el importe es de 180.000 euros y el período temporal va desde 30 junio a 31 de diciembre (seis meses). El segundo caso destacable es el convenio con la Fundación Alternativas (MSC 05/1), que contempla la realización de investigaciones sobre seis temas diferentes relacionados con el sistema sanitario español, por un importe total de 180.000 euros para su realización, de los que la Fundación aporta 60.000 euros sin que conste en el expediente justificación documental sobre los criterios empleados para fijar la cantidad de 120.000 euros aportada por el Ministerio de Sanidad y Consumo, pese a lo genérico e indeterminado de las actuaciones previstas. (Apartado III.1.4.E).

Quinta. En relación con la ejecución de los convenios suscritos por el Ministerio de Fomento.

Aun cuando en todos los expedientes se cumple con la formalidad de acompañar las correspondientes certificaciones de conformidad, emitidas por las unidades competentes del Ministerio, las comprobaciones sobre el seguimiento y ejecución de lo convenido efectuadas durante la fiscalización ponen de manifiesto importantes deficiencias. Así, de los siete convenios que contemplan la constitución de un órgano con funciones de supervisión y control de la ejecución de las actuaciones previstas, en tres de ellos no se han acreditado documentalmente, mediante actas o cualquier otro documento generado por los mismos, las actividades realizadas por dichos órganos. Además, en cinco casos se aprecia ausencia de los informes, documentos o memorias finales que están obligados a presentar las entidades con las que se formaliza el convenio, por lo que no se ha podido comprobar directamente este extremo.

En ningún caso consta que se haya efectuado la comprobación de la inversión por el representante de la IGAE, bien por tratarse de una prestación que no es susceptible de comprobación material, bien porque acuerda la no designación al amparo del art. 28. 7 del Real Decreto 2188/1995.

En relación con los compromisos que asume la Administración, no existe en ningún caso constancia expresa de su cumplimiento, excepto en lo que atañe a la aportación financiera.

Por último, en relación con la justificación del gasto en los convenios generadores de gasto imputable a créditos del capítulo 2 y 6, aquella ha consistido en la presentación, por el sujeto privado, de la factura por el importe de la aportación financiera a cargo de la Administración y sólo en algunos casos acompañada de los justificantes de gastos en los que se ha incurrido, por lo que la expresada factura, en principio, sólo es significativa de que el importe a satisfacer se corresponde con la aportación comprometida, pero no del costo soportado por ninguno de sujetos.

En los expedientes para canalización de subvenciones, los gastos se acreditan, por lo general, con justificantes directos posteriores al pago. (Apartado III.2.1).

Sexta. En relación con la ejecución de los convenios suscritos por CEDEX.

Como resultados más significativos obtenidos del análisis de la ejecución de los convenios celebrados por el CEDEX, hay que señalar que existe constancia documental de la ejecución (informes, documentos o memorias finales que están obligados a presentar las entidades con las que se formaliza el convenio). No obstante, a partir del examen de dichos informes se constata que el ámbito territorial de uno de ellos (Mfo 04/9) se ha reducido, respecto a las previsiones del mismo y en otro que una parte de su contenido coincide con el del convenio del año precedente (Mfo 04/26 y 05/6).

Con relación al cumplimiento por la Administración de los compromisos que asume, no existe constancia expresa de ello en ningún caso, excepto en lo que se refiere a la aportación financiera a su cargo. (Apartado III.2.3).

Séptima. En relación con la ejecución de los convenios suscritos por el Ministerio de Sanidad y Consumo.

Aun cuando en todos los expedientes se cumple con la formalidad de acompañar las correspondientes certificaciones de conformidad, emitidas por las unidades competentes del Ministerio, las comprobaciones sobre el seguimiento y ejecución de lo convenido efectuadas durante la fiscalización ponen de manifiesto importantes deficiencias. Así, de los 19 convenios en los que se contempla la constitución de un órgano con funciones de supervisión y control de la ejecución de las actuaciones previstas, en siete de ellos (MSC 04/1, 3, 4, 8, 10, y 05/10, 13) no se han acreditado documentalmente, mediante actas o cualquier otro documento generado por los mismos, las actividades realizadas por dichos órganos. Además, en cuatro casos (MSC 04/7, 10, 11 y 05/5) se aprecia ausencia de los informes, documentos o memorias finales que están obligados a presentar las entidades con las que se formaliza el convenio, por lo que no se ha podido comprobar directamente este extremo.

En ningún caso consta que se haya efectuado la comprobación de la inversión por el representante de la IGAE, bien por tratarse de una prestación que no es susceptible de comprobación material, bien porque acuerda la no designación al amparo del art. 28. 7 del Real Decreto 2188/1995.

En relación con los compromisos que asume la Administración, no existe en ningún caso constancia expresa de su cumplimiento, excepto en lo que atañe a la aportación financiera.

Por último, en relación con la justificación del gasto en los convenios generadores de gasto imputable a créditos del capítulo 2 y 6, aquella ha consistido en la presentación, por el sujeto privado, de la factura por el importe de la aportación financiera a cargo de la Administración y sólo en algunos casos acompañada de los

justificantes de gastos en los que se ha incurrido, por lo que la expresada factura, en principio, sólo es significativa de que el importe a satisfacer se corresponde con la aportación comprometida, pero no del costo soportado por ninguno de sujetos.

En los expedientes para canalización de subvenciones los gastos se acreditan, por lo general, con justificantes directos. La excepción la constituye la subvención a favor de la Fundación Reina Sofía (MSC 04/9), que se basa exclusivamente en una declaración de gastos de la entidad beneficiaria. (Apartado III.2.4).

Octava. En relación con los registros telemáticos del Ministerio de Fomento y del Ministerio de Sanidad y Consumo.

Los dos ministerios en los que se han realizado las comprobaciones disponen formalmente de un registro de convenios, aunque cabe significar que en ninguno de ellos está garantizado que figuren la totalidad de los convenios celebrados, además de presentar importantes limitaciones respecto a la información que incorporan, ciñéndose la misma exclusivamente a algunos datos referidos a los expedientes administrativos. No existe, en los citados registros, ningún tipo de información relativa a los expedientes de gasto, ni al seguimiento de la ejecución de los convenios, lo que supone una limitación de tal alcance, que podría concluirse que los mismos se han constituido como meros repositorios de información sin ninguna utilidad práctica desde el punto de vista de la gestión. (Apartados III.2.2 y III.2.5).

## V. RECOMENDACIONES

Primera. En vista del creciente empleo de la figura del convenio de colaboración y de la manifiesta insuficiencia del marco legal en que se desenvuelve, se considera que esta laguna debería salvarse cuanto antes por la Administración General del Estado. A tal efecto, sin perjuicio de que se recojan sus aspectos esenciales en una norma de alcance general, en vista de la gran variedad de tipos de convenios que existen y sus distintas exigencias, debería considerarse la conveniencia de que cada Departamento ministerial elabore una normativa reguladora propia, dentro del expresado marco común, de modo semejante a lo establecido para las subvenciones públicas. Se dotaría así de un contenido preciso y seguro a la remisión que hace el art. 3.1 d) del TRLCAP (en la actualidad, art. 4.1.d) de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público —LCSP—) a sus «normas específicas».

Como contenido de la regulación propuesta, debería delimitarse, en primer lugar, el propio concepto de convenio de colaboración. A este respecto, considera este Tribunal de Cuentas que no es suficiente, para situarnos en el ámbito de la figura, con que se haga una declaración sobre la existencia de un interés común, sin que se definan ni se haga seguimiento de los compromisos de la Administración, salvo el de realizar una aportación

financiera. Deberían contemplarse también, dentro del marco común, los extremos que se deducen de las recomendaciones siguientes.

Segunda. Se considera ineludible que en los convenios que se celebren se describa con precisión el objeto de la colaboración y que se expresen los criterios de valoración de las aportaciones de ambas partes. Cuando la aportación de la Administración haya de consistir en la entrega de dinero, los expresados criterios deberán ser idóneos para que sea ajustada al valor de mercado o al coste de los bienes o servicios que hayan de financiarse, pudiendo utilizarse al efecto los establecidos en la normativa de contratos. No obstante, si la citada aportación se determinara de forma estimativa y sin garantía de su adecuación al coste, por no resultar posible o conveniente la utilización de los mecanismos indicados, esta circunstancia debería conducir al establecimiento de procedimientos de justificación que permitieran ajustar la aportación definitiva a los gastos realmente realizados.

Tercera. Se considera necesario dejar, en las cláusulas del convenio, clara constancia de quién es el titular de los resultados que se persiguen. Si dicha titularidad fuera del sujeto privado en exclusiva, la aportación económica de la Administración debería considerarse una subvención, en cuyo caso el régimen jurídico del convenio sería el aplicable a las subvenciones públicas. Si el valor de los resultados atribuidos a la Administración fuera inferior a su aportación económica, se estaría en presencia de una ayuda, en cuyo caso la celebración del convenio requeriría de una habilitación legal específica.

Cuarta. La fuerte contradicción que existe entre la exigencia legal de aplicar los principios del TRLCAP (publicidad, concurrencia...) y la práctica administrativa, que adjudica los convenios siempre directamente (al menos éste es el caso de todos los que han sido objeto de esta fiscalización) exige que se adopten las medidas oportunas para reconducir esta situación. Cuando menos, se considera necesario que se justifique en el expediente la selección directa del sujeto privado suscriptor del convenio, si hubiera causas para ello, de manera que no se actúe como si el recurso al convenio implicara, de suyo, la libre elección del sujeto privado.

Quinta. Sería conveniente que el ámbito de competencias de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa se extendiera a los convenios de colaboración, de modo que dicho órgano ejerciera su función consultiva respecto de la actividad convencional en aras de la clarificación del régimen jurídico aplicable y de la unificación de criterios de los órganos de la Administración.

Sexta. Como quiera que ninguna de las inversiones derivadas de los convenios suscritos por los dos Ministerios a los que ha extendido la fiscalización ha sido objeto de comprobación material por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), no puede considerarse que esté garantizado el control

de la aplicación de los fondos. Para salvar esta deficiencia, la IGAE debería incluir entre la muestra sobre inversiones sujetas a comprobación material un número adecuado de convenios de colaboración. A tal efecto, el que no haya lugar a un acto formal de recepción no debe considerarse un obstáculo para que se realice una comprobación de la inversión, de conformidad con lo dispuesto en el art. 150.2 LGP.

Séptima. Teniendo en cuenta la difícil frontera entre contratos y convenios, tanto doctrinalmente como, sobre todo, en la práctica administrativa, debería promoverse por la Administración General del Estado la oportuna reforma legislativa mediante la que se estableciera el deber de remitir al Tribunal de Cuentas la documentación básica relativa a los convenios de colaboración, en términos análogos a lo establecido respecto de los contratos administrativos en el artículo 29 LCSP. Tal deber de remisión debería extenderse a los hechos posteriores que afecten a la vida del convenio, como son las modificaciones, prórrogas o variaciones de plazo y extinción.

Octava. Sería aconsejable el desarrollo de una aplicación informática que dotara a los órganos gestores de un instrumento registral que se constituyera como una verdadera herramienta de apoyo a la gestión. Para ello deberían adoptarse las medidas procedimenta-

les y organizativas que garantizaran la integridad de la información a incluir en el mismo. En el registro, además de estar recogida la relación de todos los convenios, debería constar toda la información relevante, tanto del expediente administrativo como del de gasto, y la relativa a su ejecución. También sería deseable que la citada aplicación dispusiera de una funcionalidad específica de gestión documental, lo que permitiría el acceso a los documentos esenciales del expediente.

Madrid, 24 de abril de 2008.—El Presidente,  
**Manuel Núñez Pérez.**

## ANEXOS

## ÍNDICE DE ANEXOS

1. RELACIÓN DE CONVENIOS CELEBRADOS POR EL MINISTERIO DE FOMENTO EN 2004-2005
2. RELACIÓN DE CONVENIOS CELEBRADOS POR EL CEDEX EN 2004-2005
3. RELACIÓN DE CONVENIOS CELEBRADOS POR EL MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO EN 2004-2005

## ANEXO 1

## Relación de convenios celebrados por el Ministerio de Fomento en 2004-2005

| REFERENCIA       | TÍTULO   | IMPORTE (*) |
|------------------|--|-------------|
| <b>Mfo 04-28</b> | Convenio de colaboración entre la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional y el Centro Nacional de Información Geográfica, ambos del Ministerio de Fomento, y la Asociación de Geógrafos Españoles, para el desarrollo y utilización de recursos didácticos adecuados para la difusión de la cultura geográfica.  | 30.000,00   |
| <b>Mfo 04-29</b> | Convenio de colaboración entre el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, la Agencia Española de Cooperación Internacional, la Sociedad Estatal para la ejecución de programas y actuaciones conmemorativas del V Centenario del Descubrimiento de América, S.A. y la Fundación de Ferrocarriles Españoles para el establecimiento y operación del Centro Iberoamericano para el Desarrollo Integrado del Transporte (CIDITRANS). | 39.000,00   |
| <b>Mfo 04-30</b> | Addenda al convenio de colaboración, de fecha 26 de diciembre de 2002, entre el Ministerio de Fomento, las organizaciones sindicales MCA-UGT y FECOMA-CC.OO y la Confederación Nacional de la Construcción (CNC).  | 540.910,89  |
| <b>Mfo 04-31</b> | Convenio específico de colaboración entre el Ministerio de Fomento, a través de la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo -DGVAYU- y el Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España -CSCAE- para el desarrollo de la FASE 2ª (2004) del Programa sobre la Edificación Sostenible 2003-2005.  | 295.390,00  |
| <b>Mfo 04-32</b> | Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Asociación de Padres de Alumnos de su centro de educación infantil para la determinación del régimen de cobertura de los gastos del citado centro.  | 183.600,00  |

| REFERENCIA       | TÍTULO  | IMPORTE (*)  |
|------------------|---|--------------|
| <b>Mfo 04-33</b> | Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento, el Organismo Autónomo del Ministerio de Fomento Centro de Experimentación de Obras Públicas (CEDEX), la Asociación Nacional de Empresas Constructoras de Ámbito Nacional (SEOPAN), la Asociación de Empresas Constructoras Independientes (ANCI) y la Asociación Nacional de Empresas Regionales Constructoras de Obras Públicas (AERCO), para la edición del catálogo de la exposición sobre la ingeniería civil en la pintura. | 25.000,00    |
| <b>Mfo 04-34</b> | Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Fundación Albéniz para la financiación del proyecto "Escuela Superior de Música Reina Sofía".  | 1.750.000,00 |
| <b>Mfo 04-35</b> | Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y el Instituto de Estudios Catalanes para la financiación de las obras de "Rehabilitación de la Casa de la Convalecencia" para su sede social en Barcelona.   | 1.803.036,31 |
| <b>Mfo 05-7</b>  | Anexo al convenio de colaboración entre la Dirección General de Aviación Civil e Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S.A.   | 8.955.000,00 |
| <b>Mfo 05-8</b>  | Convenio de cooperación entre el Ministerio de Fomento, la Generalitat de Cataluña, la Diputación de Girona y Autopistas Concesionaria Española, S.A. para la mejora de la interconexión del enlace Figueres-Sur a través de las carreteras N-II y N-IIa, el acceso-salida 4 de la AP-7 y la carretera GI-V-5128  | 1.501.956,68 |
| <b>Mfo 05-9</b>  | Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Sociedad Española de Cartografía, Fotogrametría y Teledetección.   | 30.000,00    |
| <b>Mfo 05-10</b> | Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento, metal, construcción y afines, Federación Estatal de la Unión General de Trabajadores (MCA-UGT), la Federación Estatal de Construcción y Madera de Comisiones Obreras (FECOMA-CCOO) y la Confederación Nacional de la Construcción (CNC), en materia de vigilancia del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales en las obras de infraestructura con cargo al Departamento.                                 | 1.200.000,00 |
| <b>Mfo 05-11</b> | Convenio de colaboración entre el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, la Agencia Española de Cooperación Internacional, la Asociación Española para la ejecución de programas y actuaciones conmemorativas del Quinto Centenario del Descubrimiento de América, S.A. y la Fundación de Ferrocarriles Españoles para el establecimiento y operación del Centro Iberoamericano para el Desarrollo Integrado del Transporte (CIDITRANS)  | 39.780,00    |
| <b>Mfo 05-12</b> | Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y el Consorcio del Museo Militar de Menoría y Patrimonio Histórico-Militar del Puerto de Mahón y Cala de San Esteban, para la financiación de los honorarios de redacción del Plan Director del Consorcio, en Menorca (Islas Baleares).   | 166.520,00   |
| <b>Mfo 05-13</b> | Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Real Academia de Medicina de Cataluña para financiar las obras de la Academia Medicina en Barcelona.   | 300.065,05   |
| <b>Mfo 05-14</b> | Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando para la financiación de las obras de restauración de las fachadas de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando en Madrid.   | 327.067,77   |
| <b>Mfo 05-15</b> | Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Fundación Albéniz para la financiación de las obras de la Escuela Superior de Música Reina Sofía, en Madrid.   | 2.457.085,00 |

(\*) Los importes corresponden a la aportación comprometida inicialmente por la Administración durante el periodo de vigencia del convenio.

## ANEXO 2

## Relación de convenios celebrados por el CEDEX en 2004-2005

| REFERENCIA | TÍTULO  | IMPORTE (*) |
|------------|---|-------------|
| Mfo 04-1   | Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Agustín de Betancourt para el "Estudio conjunto sobre la interacción entre el oleaje direccional y la banda de baja frecuencia en aguas someras".  | 9.500,00    |
| Mfo 04-2   | Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Agustín de Betancourt para el "Estudio conjunto sobre el balance sedimentario y comportamiento hidrodinámico desembocadura río Miño".  | 9.000,00    |
| Mfo 04-3   | Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Agustín de Betancourt para el "Estudio conjunto sobre el comportamiento sedimentario del tramo costero correspondiente al óvalo valenciano".   | 9.000,00    |
| Mfo 04-4   | Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Agustín de Betancourt para la "Calibración y estudio de escalas de modelos buques para ensayos de modelización de puertos".  | 13.875,00   |
| Mfo 04-5   | Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación General de la Universidad Politécnica de Madrid para el "Desarrollo y construcción de un modelo reducido a escala de un dique flotante".   | 10.840,00   |
| Mfo 04-6   | Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Agustín de Betancourt para el estudio conjunto sobre la "Distribución geográfica en el diseño de la red de control de calidad de las aguas subterráneas según la directiva marco en las Cuencas del Segura y del Norte". | 48.168,00   |
| Mfo 04-7   | Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Agustín de Betancourt para el "Estudio y desarrollo conjuntos de modelos para el seguimiento de la dinámica poblacional del fitoplancton en aguas de transición".  | 23.400,00   |
| Mfo 04-8   | Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Agustín de Betancourt para el "Estudio conjunto sobre la evolución de las sustancias preferentes en aguas subterráneas. Cuencas Duero y Segura".   | 50.000,00   |
| Mfo 04-9   | Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Bosch y Gimpera para el "Desarrollo conjunto de una base datos geográfica sobre inundaciones históricas en España".  | 18.000,00   |
| Mfo 04-10  | Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación General de la Universidad Autónoma de Madrid para el "Estudio conjunto de cianobacterias potencialmente tóxicas y cianotoxicidad en aguas de baño".  | 58.667,00   |
| Mfo 04-11  | Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación General de la Universidad Complutense de Madrid para la Puesta en operación de la tercera fase de los ensayos de Eurocabina y Eurobaliza del Laboratorio de Interoperabilidad Ferroviaria".                              | 289.950,00  |
| Mfo 04-12  | Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación LBEIN para realizar "Estudios sobre la evaluación y gestión del ruido ambiental producido por las infraestructuras lineales de transporte y diseño de mapas de ruido".   | 10.000,00   |
| Mfo 04-13  | Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación General de la Universidad Autónoma de Madrid para el Estudio conjunto sobre la efectividad de los elementos para el paso de fauna a través de carreteras (fase 5ª)".   | 50.460,00   |
| Mfo 04-14  | Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Conde del Valle Salazar para el "Estudio conjunto de la caracterización geomorfológica de la red fluvial del alto y medio Guadiana".   | 54.420,00   |

| REFERENCIA | TÍTULO   | IMPORTE (*) |
|------------|--|-------------|
| Mfo 04-15  | Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación General de la Universidad Autónoma de Madrid para el "Análisis e interpretación de las comunidades vegetales de las riberas de las cuencas alta y media del Guadiana".  | 55.680,00   |
| Mfo 04-16  | Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Agustín de Betancourt para el "Estudio conjunto sobre la evaluación ambiental del tráfico y las infraestructuras de transporte (2ª fase)".  | 20.000,00   |
| Mfo 04-17  | Convenio de colaboración entre el CEDEX y Tecnología e Investigación Ferroviaria S.A. (TIFSA) para la "Experimentación final para la homologación europea de ensayos de Eurobalizas, BTM y antenas, e implantación de las herramientas de Euroradio en el Laboratorio de Interoperabilidad Ferroviaria del CEDEX". | 117.593,84  |
| Mfo 04-18  | Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación General de la Universidad Complutense de Madrid para el "Estudio y simulación del accionamiento de máquinas de reluctancia variable y su aplicación en sistemas de almacenamiento cinético de energía".   | 138.500,00  |
| Mfo 04-19  | Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Agustín de Betancourt para el Estudio conjunto sobre la valoración del proceso de evaluación ambiental en el conocimiento y conservación del Patrimonio Histórico-Artístico Español (fase 2ª)".   | 32.480,00   |
| Mfo 04-20  | Convenio de colaboración entre el CEDEX y AEA Technology Global, S.A. para "Nuevos desarrollos y actualización conjunta del entorno de prueba del subsistema ETCS/ERMTS embarcado para el Laboratorio de Interoperabilidad Ferroviaria del CEDEX".   | 155.707,00  |
| Mfo 04-21  | Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Centro Internacional de Hidrología Subterránea para la "Realización del 38 Curso Internacional de Hidrología Subterránea".  | 7.340,00    |
| Mfo 04-22  | Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Agustín de Betancourt para el "Apoyo a la coordinación del proceso de participación y concentración del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte".   | 14.000,00   |
| Mfo 04-23  | Convenio de colaboración entre el CEDEX, la Fundación AENA y la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando para la realización de la "Organización conjunta de una exposición sobre la Ingeniería Civil en la pintura"  | 77.300,00   |
| Mfo 04-24  | Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Empresa Universidad de Granada para la "Adecuación de textos y contenidos de las exposiciones "Los ingenios y máquinas en tiempos de Felipe II" y "Artifex. La ingeniería romana en España" ".  | 16.000,00   |
| Mfo 04-25  | Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Gómez Pardo para el "Estudio conjunto de la evolución de filtraciones en presas de materiales sueltos utilizando técnicas geofísicas".  | 13.000,00   |
| Mfo 04-26  | Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Agustín de Betancourt para el "Desarrollo conjunto de actividades de formación en el ámbito de la ingeniería geotécnica (Año 2004)".  | 6.000,00    |
| Mfo 04-27  | Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Agustín de Betancourt para el "Estudio de la deformabilidad de los materiales granulares gruesos: elaboración de un modelo sinérgico simple".   | 40.000,00   |
| Mfo 05-1   | Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación General de la Universidad Complutense de Madrid para el "Soporte técnico para el mantenimiento y consolidación del Laboratorio de Interoperabilidad Ferroviaria (LIF) del CEDEX".   | 215.441,00  |
| Mfo 05-2   | Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Labein para "Estudio conjunto para la evaluación del ruido ambiental y la elaboración de mapas estratégicos de ruidos de infraestructuras de transporte".   | 168.200,00  |

| REFERENCIA      | TÍTULO   | IMPORTE (*) |
|-----------------|--|-------------|
| <b>Mfo 05-3</b> | Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación de Ferrocarriles Españoles para la "Realización conjunta del guión de la serie de TV "Vive la vía" destacando la incorporación del carácter histórico del Patrimonio Ferroviario reutilizado como vía verde". | 104.400,00  |
| <b>Mfo 05-4</b> | Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Juanelo Turriano para la "Organización conjunta de una exposición sobre el ingeniero José Antonio Fernández Ordóñez".   | 71.000,00   |
| <b>Mfo 05-5</b> | Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación de Ferrocarriles Españoles para la realización del estudio conjunto "Aproximación a la evolución histórica de la interrelación del ferrocarril y la ciudad".  | 60.000,00   |
| <b>Mfo 05-6</b> | Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Agustín de Betancourt para "Desarrollo conjunto de actividades de formación en el ámbito de la Ingeniería Geotécnica (2005)"  | 6.000,00    |

(\*) Los importes corresponden a la aportación comprometida inicialmente por la Administración durante el periodo de vigencia del convenio.

## ANEXO 3

## Relación de convenios celebrados por el Ministerio de Sanidad y Consumo en 2004-2005

| REFERENCIA       | TÍTULO   | IMPORTE (*)  |
|------------------|--|--------------|
| <b>MSC 04-1</b>  | Convenio de colaboración científica entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Fundación para el Desarrollo de la Investigación en Genómica y Proteómica.   | 75.000,00    |
| <b>MSC 04-2</b>  | Addenda al acuerdo marco de colaboración entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Fundación Parque Científico de Barcelona.   | 30.000,00    |
| <b>MSC 04-3</b>  | Addenda al acuerdo marco de colaboración suscrito entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Fundación Secretariado General del Gitano.   | 33.055,00    |
| <b>MSC 04-4</b>  | Convenio suscrito entre la Fundación de la Sociedad Española de Endocrinología y Nutrición y el ministerio de Sanidad y Consumo.   | 30.000,00    |
| <b>MSC 04-5</b>  | Acuerdo de colaboración para el año 2004, entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Federación Española de Municipios y Provincias.  | 240.000,00   |
| <b>MSC 04-6</b>  | Convenio específico para el desarrollo del convenio marco de colaboración entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Asociación Nacional de Fabricantes de Conservas de Pescados y Mariscos.                      | 60.000,00    |
| <b>MSC 04-7</b>  | Convenio de colaboración entre el Ministerio de Sanidad y Consumo (Dirección General de farmacia y Productos Sanitarios) y la Fundación para el Fomento de la Innovación Industrial                                  | 24.790,00    |
| <b>MSC 04-8</b>  | Convenio de colaboración para el año 2004, entre el Instituto Nacional de Consumo y la Federación Española de Municipios y Provincias.   | 73.000,00    |
| <b>MSC 04-9</b>  | Convenio programa que suscriben la Fundación Reina Sofía, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Ministerio de Sanidad y Consumo para la construcción del complejo de Vallecas para enfermos de Alzheimer. | 3.500.000,00 |
| <b>MSC 04-10</b> | Convenio de colaboración entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Sociedad Española de Enfermedades Infecciosas y Microbiología Clínica (GEDISA) para el fomento de la investigación clínica sobre el SIDA.     | 72.120,00    |

| REFERENCIA       | TÍTULO   | IMPORTE (*) |
|------------------|--|-------------|
| <b>MSC 04-11</b> | Convenio entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la organización Médicos del Mundo para llevar acabo la segunda fase de apoyo a los servicios de salud materno-infantil y prevención de infecciones de transmisión sexual (ITS)/ virus de inmunodeficiencia humana (VIH)/ síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) en Kounkane (Senegal). | 90.150,00   |
| <b>MSC 04-12</b> | Convenio entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Cruz Roja Española para el desarrollo de los servicios y funciones sanitarias de atención a inmigrantes recién llegados a las costas de Algeciras, Tarifa y Fuerteventura.  | 120.000,00  |
| <b>MSC 05-1</b>  | Convenio de colaboración entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y al Fundación Alternativas para el desarrollo de distintas investigaciones relacionadas con el sistema sanitario español.   | 120.000,00  |
| <b>MSC 05-2</b>  | Convenio de colaboración entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Cruz Roja Española para el desarrollo de los servicios y funciones sanitarias de atención a los inmigrantes recién llegados a las costas de Cádiz (Algeciras y Tarifa), Granada (Motril) y Fuerteventura.   | 180.000,00  |
| <b>MSC 05-3</b>  | Addenda al acuerdo marco de colaboración entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Fundación Parque Científico de Barcelona.   | 30.000,00   |
| <b>MSC 05-4</b>  | Addenda al acuerdo marco de colaboración suscrito entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Fundación Secretariado General del Gitano.   | 57.922,00   |
| <b>MSC 05-5</b>  | Acuerdo de colaboración para el año 2005, entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y el Comité Nacional para la prevención del Tabaquismo (CNPT).  | 233.130,00  |
| <b>MSC 05-6</b>  | Convenio de colaboración para el año 2005, entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Federación Española de Municipios y Provincias.   | 432.000,00  |
| <b>MSC 05-7</b>  | Convenio entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Fundación para la Cooperación y salud Internacional Carlos III.   | 38.000,00   |
| <b>MSC 05-8</b>  | Convenio de colaboración entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Sociedad Canaria de Salud Pública como organizadora del Encuentro en Salud Pública y Administración Sanitaria (ESPAS).  | 18.000,00   |
| <b>MSC 05-9</b>  | Convenio específico de colaboración entre el Instituto Nacional de Consumo y la Asociación Española de Distribuidores y Editores de Software de Entretenimiento para 2005.   | 5.000,00    |
| <b>MSC 05-10</b> | Convenio de colaboración para el año 2005, entre el Instituto Nacional de Consumo y la Federación Española de Municipios y Provincias.   | 125.000,00  |
| <b>MSC 05-11</b> | Convenio de colaboración entre la editorial Aranzadi y el Instituto Nacional de Consumo.   | 23.250,00   |
| <b>MSC 05-12</b> | Convenio de colaboración entre la editorial La Ley-Actualidad y el Instituto Nacional de Consumo.  | 12.000,00   |
| <b>MSC 05-13</b> | Convenio específico de colaboración para el año 2005 entre el Ministerio de Sanidad y Consumo (Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas) y la Federación Española de Municipios y Provincias,  | 110.000,00  |

(\*) Los importes corresponden a la aportación comprometida inicialmente por la Administración durante el periodo de vigencia del convenio.