



**Facultad de Derecho**  
Universidad de La Laguna

**Grado en Derecho**

Facultad de Derecho  
Universidad de La Laguna  
Curso 2018/2019  
Convocatoria: septiembre

## **EL CONVENIO ADMINISTRATIVO**

*The administrative agreement*

Realizado por el alumno **D. Joaquín S. González González**

Tutorizado por el Profesor D. Dr. Luis Fernando Prieto González

Departamento: Disciplinas jurídicas básicas

Área de conocimiento: Derecho Administrativo



## ABSTRACT

The entry into force of the new Law of the Legal Regime of the Public Sector 40/2015, brought with it a new regulation of administrative agreements, which fulfill an important role in contributing to the Public Administration fulfilling its purposes. own.

The agreements have a certain similarity with other legal figures such as contracts, grants or management packages, among others. Trying to draw a dividing line between these concepts against the agreements becomes especially necessary given the notable difference in the application of different procedures, guarantees or principles depending on which legal business is involved.

The purpose of this work is to analyze and comment on the figure of the administrative agreement, its role within the Public Administration, as well as other aspects related to it, such as the minimum and essential elements that the agreements must have, their termination, or the classification of the different types of existing agreements

## RESUMEN (entre 150 y 350 palabras)

La entrada en vigor de la nueva Ley del Régimen Jurídico del Sector Público 40/2015, trajo consigo una nueva regulación de los convenios administrativos, los cuales cumplen un papel relevante en cuanto a contribuir a que la Administración Pública cumpla con los fines que les son propios.

Los convenios guardan cierta similitud con otras figuras jurídicas como son los contratos, las subvenciones o las encomiendas de gestión, entre otros. Intentar trazar una línea divisoria entre estos conceptos frente a los convenios se hace especialmente necesaria dada la notable diferencia en cuanto a la aplicación de distintos procedimientos, garantías, o principios según que negocio jurídico se trate.

El objeto del presente trabajo consiste en analizar y comentar la figura del convenio administrativo, su papel dentro de la Administración Pública, así como otros aspectos concernientes al mismo como son los elementos mínimos y esenciales que deben tener los convenios, la extinción de estos, o la clasificación de los distintos tipos de convenios existentes.



## ÍNDICE

---

	Págs.
<b>ÍNDICE DE ABREVIATURAS.....</b>	<b>4</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>6</b>
<b>2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO.....</b>	<b>7</b>
2.1. Los fines de la Administración Pública.....	9
2.2. Las relaciones interadministrativas.....	12
2.2.1. El deber de colaboración entre las Administraciones Públicas.....	13
2.2.2. La cooperación entre Administraciones Públicas.....	14
2.2.3. La coordinación administrativa.....	16
<b>3. EL CONVENIO ADMINISTRATIVO.....</b>	<b>17</b>
3.1. Concepto.....	17
3.1.1. El convenio administrativo y su regulación.....	17
3.1.2. El Dictamen 878 del Tribunal de Cuentas.....	20
3.1.3. Concepto.....	21
3.2. Delimitación con figuras afines.....	24
3.2.1. El convenio y el contrato.....	25
3.2.2. El convenio y la subvención.....	26
a) La concesión directa de subvenciones mediante convenio.....	29
3.2.3. El convenio y la encomienda de gestión.....	30
<b>4. ELEMENTOS DE LOS CONVENIOS ADMINISTRATIVOS.....</b>	<b>33</b>
4.1. Elementos subjetivos y tipos de convenios.....	33
4.1.1. Convenios Interadministrativos.....	34
4.1.2. Convenios Intra administrativos.....	34
4.1.3. Convenios con sujetos de Derecho privado.....	35
4.1.4. Convenios con sujetos de Derecho internacional.....	36
4.2. Elementos objetivos.....	37
4.3. Elementos formales. Requisitos de eficacia, validez y contenido.....	38
4.3.1. Requisitos de eficacia.....	39
4.3.2. Requisitos de validez.....	39
4.3.3. Contenido del convenio.....	41
<b>5. LA EXTINCIÓN. EL CUMPLIMIENTO Y LA RESOLUCIÓN.....</b>	<b>42</b>
<b>6. CONCLUSIONES.....</b>	<b>44</b>
<b>7. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>46</b>



## ÍNDICE DE ABREVIATURAS

**Art./arts.:** Artículo/s.

**AGE:** Administración General del Estado.

**BOE:** Boletín Oficial del Estado.

**CCAA:** Comunidad Autónoma.

**CE:** Constitución Española.

**DA:** Disposición adicional.

**FJ:** Fundamento Jurídico.

**LCE:** Ley de Contratos del Estado.

**LCSP:** Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

**LGS:** Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

**LPAC:** Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

**LRBRL:** Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

**LRJCA:** Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

**LRJPAC:** Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

**LRJSP:** Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

**LTAI:** Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

**RLGS:** 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.

**STC:** Sentencia del Tribunal Constitucional.

**STS:** Sentencia del Tribunal Supremo.



*“Pues-digámoslo una vez más- el problema de nuestra situación administrativa y política no es un problema de normas. Es un problema de educación cívica. O mejor dicho, de educación a secas.”*

***Jesús Gonzalez Pérez***  
***Catedrático de Derecho Administrativo***



## 1. INTRODUCCIÓN.

La Administración Pública de cara al cumplimiento de los fines que tiene encomendados y para el correspondiente ejercicio de las competencias atribuidas, se nutre de distintas herramientas o instrumentos según las cuales y gracias a ellas puede desarrollar su actividad. Varias son las figuras jurídicas o instrumentos que puede utilizar la Administración, siendo la celebración de contratos administrativos, convocatoria de subvenciones, los encargos a medios propios, las encomiendas de gestión o los convenios administrativos, entre tantas.

La figura del convenio administrativo históricamente en el ámbito legislativo del ordenamiento jurídico español ha estado falto de precisión y claridad en su concepto y delimitación, lo cual ha creado confusión con otras figuras jurídicas de las que la Administración Pública también se sirve y guardan relación con los convenios administrativos. Por ello, informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas, y en especial el número 878 del año 2010, resaltan las carencias legislativas de los convenios y los problemas que acontecían respecto a ellos. Mas adelante, con la entrada en vigor de la Ley 40/2015 LRJSP, se amplía la regulación, se establece por primera vez una definición legal conceptual de convenio, y se marcan los elementos más esenciales de esta institución jurídica.

En el presente trabajo, comenzaremos dedicando el primer bloque a la Administración Pública y al Derecho Administrativo, centrándonos en las relaciones interadministrativas como forma de interactuar entre sí y prestarse apoyo mutuo de cara a la consecución de sus fines y ejercicio de competencias. Estas relaciones son el deber de colaboración, la coordinación administrativa y la cooperación entre Administraciones, tres principios los cuales tienen relación con el convenio administrativo en tanto en cuanto éste puede llegar a ser una manifestación de la cooperación administrativa. Seguidamente, un segundo bloque dedicado al convenio administrativo analizaremos el concepto de convenio administrativo y lo delimitaremos con las figuras del contrato, la subvención y las encomiendas de gestión. El tercer bloque está dedicado a los elementos del convenio correspondiendo a elementos subjetivos, atendiendo a los sujetos partícipes de los convenios, elementos objetivos y los elementos formales, necesarios para la celebración de los convenios. Terminaremos con un cuarto bloque dedicado a la extinción de los convenios administrativos.



## 2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO.

La Administración Pública y el Derecho Administrativo son dos conceptos distintos, los cuales guardan especial relación con el objeto del presente trabajo en cuanto a que la Administración Pública es el gran ente el cual se sirve de convenios de cara a la consecución de sus fines, y es el Derecho Administrativo la rama reguladora del Derecho que obra sobre la Administración Pública y su actuación.

En tiempos de la Revolución Francesa acontecida en 1789, surgieron nuevas formas de entender el funcionamiento de los Estados por cuanto a supuso el comienzo del fin de las monarquías absolutas. Charles Louis de Secondat, Barón de Montesquieu, en su obra *“El espíritu de las leyes”* [De l'esprit des loix, 1748], planteó un modelo de Estado conforme a la teoría de la separación de poderes y de donde se han inspirado las Constituciones actuales diferenciando entre poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial. Nuestra Constitución Española así lo prevé reservando para cada poder un título, correspondiendo el Título III a las Cortes Generales (poder legislativo), Título IV del Gobierno y la Administración (poder ejecutivo) y finalmente el Título VI del Poder Judicial.

Consideramos a la Administración como *“un conjunto de órganos jerarquizados, enclavados en el poder ejecutivo<sup>1</sup>”* los cuales, dichos órganos provistos de potestades y en base a sus respectivas competencias obran de cara a la consecución de sus respectivos fines. En otro sentido, y en palabras del Profesor MARTÍN REBOLLO, *“la Administración es el brazo ejecutor de los fines del Estado”<sup>2</sup>*, consideración la cual es bastante acertada en tanto en cuanto la Administración como manifestación de uno de los poderes del Estado, es la encargada de hacer valer las normas jurídicas emanadas del poder legislativo guiado bajo principios democráticos y con el control del poder judicial.

Bajo esta delimitación conceptual de Administración Pública, cabe decir que no consideramos a la Administración solo como un conjunto de órganos, sino que la consideramos como una auténtica persona jurídica con capacidad para realizar tantos actos como tenga en consideración siendo un auténtico sujeto de derecho. Esta

---

<sup>1</sup> GAMERO CASADO, E.; FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *“Manual Básico de Derecho Administrativo”*, decimocuarta edición. Editorial Tecnos, 2017.

<sup>2</sup> Constitucion40.com (en línea). MARTIN REBOLLO, L. “Los retos actuales y la eficacia de la Administración Pública”. 2019. Disponible en el siguiente [enlace](#).



consideración la encontramos positivada en el artículo 3.4 de la LRJSP, mencionando que cada una de las Administraciones Públicas actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única. Así pues, en los artículos 2.3 de la LPAC y LRJSP, se alude a la consideración de Administración Pública a la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de Derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.<sup>3</sup>

Consideración distinta tiene el Derecho Administrativo, donde no se ha podido obtener un concepto doctrinal asentado, teniendo cada autor sus propios matices para definir y delimitar dicho concepto, de igual forma que con el concepto de Administración Pública. El Derecho Administrativo es un derecho especial dentro del ordenamiento jurídico español que dota a la Administración Pública de los poderes y limitaciones necesarias para su adecuado funcionamiento, teniendo especial incidencia el ordenar el comportamiento de los sujetos privados del ámbito social y económico<sup>4</sup>. Otros conceptos de Derecho Administrativo convenientes de mención afirman *“que es un derecho de naturaleza estatutaria, en cuanto se dirige a la regulación de las singulares especies de sujetos que se agrupan bajo el nombre de Administraciones Públicas, substrayéndolas del Derecho común”*<sup>5</sup>, según GARCÍA DE ENTERRÍA. Asimismo, GARRIDO FALLA considera al Derecho Administrativo como aquella *“parte del Derecho público que determina la organización y comportamiento de la Administración (directa e indirecta) del Estado, disciplinando sus relaciones jurídicas con el administrado”*<sup>6</sup>. Versión más simplificadora, MAURICE HARIOU considera al Derecho Administrativo como *“el Derecho de la administración pública, el derecho del poder público o de la cosa pública”*<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> GARCÍA-GALLARDO FRINGS, P. Y BUENO SÁNCHEZ J.M.; *“Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo”*, segunda edición. Thomson Reuters Aranzadi. 2018.

<sup>4</sup> SANTAMARIA PASTOR, J.A.; *“Principios de Derecho Administrativo General”*, Tomo I, Cuarta edición, Iustel. 2016

<sup>5</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., & FERNÁNDEZ, T. R., *“Curso de derecho administrativo”*. Civitas Ediciones S.L., Madrid, 2006

<sup>6</sup> GARRIDO FALLA, F., *“Sobre el Derecho Administrativo y sus ideas cardinales”*. Revista de administración pública, Numero 7, págs. 11-50. 1952

<sup>7</sup> HARIOU, M. *“Derecho Administrativo y Derecho público”*. Editorial Jurídica Universitaria. 2007.



De todas las definiciones de Derecho Administrativo hacemos valer la consideración de GARCÍA DE ENTERRÍA del Derecho Administrativo como un derecho estatutario, siendo el Derecho de las Administraciones Públicas.<sup>8</sup>

De lo mencionado sobre Derecho Administrativo extraemos una serie de caracteres o características de general aceptación en la doctrina las cuales pasamos a mencionar de manera breve:

- Derecho Administrativo como un derecho de carácter público.
- Derecho estatutario por cuanto es un derecho propio de las Administraciones Públicas (GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>9</sup>). A este principio se añaden las consideraciones de derecho común y normal de las Administraciones Públicas (CLAVERO ARÉVALO)<sup>10</sup>, siendo común por cuanto a ser un derecho con propios principios generales aplicables a la Administración Pública, diferenciándose del resto de principios del ordenamiento, y es un Derecho normal ya que es de normal aplicación para las Administraciones Públicas.<sup>11</sup>
- Derecho regulador de los poderes públicos, confiriendo a la Administración Pública potestades administrativas y estableciendo límites, siendo un derecho de permanente adaptación (COSCULLUELA)<sup>12</sup>, como ocurre con la actual transformación digital de las Administraciones Públicas que implica adaptar el derecho a las nuevas tecnologías.

## 2.1. Los fines de la Administración Pública.

Nuestra carta magna en su artículo 103.1 establece unos parámetros de actuación de la Administración Pública, expresándose de la siguiente forma:

*“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía,*

---

<sup>8</sup> PARADA VÁZQUEZ, R. *“Concepto y fuentes del derecho administrativo.”* Segunda edición. Marcial Pons. 2012.

<sup>9</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R. *“Curso de Derecho Administrativo I”*. Décima edición. Civitas. Madrid. 2001.

<sup>10</sup> CLAVERO ARÉVALO, M. *“Consecuencias de la concepción del Derecho Administrativo como ordenamiento común y normal”*, en Estudios de Derecho Administrativo, Civitas, Madrid, 1992.

<sup>11</sup> GAMERO CASADO E.; FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *“Manual Básico de Derecho Administrativo”*, decimocuarta edición. Editorial Tecnos. 2017.

<sup>12</sup> COSCULLUELA MONTANER, L. *“Manual de Derecho Administrativo”*, Civitas, Navarra. 2015



*descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.”*

De este precepto lo que principalmente se establece es la manera en la que la Administración Pública debe de actuar, en base a la objetividad y los principios antes mencionados, siendo estos de aplicación general para todas las Administraciones Públicas (STC 85/1983)<sup>13</sup>; y por otro lado el fin que debe perseguir, siendo este el interés general. De otra manera y bajando un escalafón dentro de la jerarquía normativa, en la LRJSP, en su artículo 3.3 se establece un añadido respecto a la actuación de la Administración Pública y su finalidad.

*“la actuación de la Administración Pública respectiva se desarrolla para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico”*

En base a lo mencionado en la Constitución Española y en la LRJSP, extraemos y diferenciamos por un lado la forma de actuación, por otro los medios con los que opera, y por último la finalidad que persigue, elementos que pasamos a continuación a comentar brevemente.

La **forma de actuación** de la Administración Pública debe ser en base a la objetividad, concepto el cual no hay que confundirlo con el de neutralidad, siendo en su sentido opuesto la subjetividad.<sup>14</sup> Relación directa guarda este concepto jurídico de objetividad con el del principio de legalidad, por cuanto la Administración Pública y los poderes públicos deben ceñirse a lo establecido en el sistema normativo de nuestro ordenamiento jurídico, no permitiendo aplicaciones vagas o subjetivas de la ley. Es por ello, que lo comentado guarda estrecha relación con la discrecionalidad y arbitrariedad administrativa, entendiendo la discrecionalidad como aquel poder de elección de la Administración ante opciones igualmente justas, requiriendo de especial motivación la elección optada<sup>15</sup>; y la arbitrariedad opera en el sentido de la inexistencia de objetividad.

---

<sup>13</sup> STC 85/1983, en su fundamento jurídico octavo menciona *“Que el art. 103 de la C. E. es aplicable a todas las Administraciones Públicas es algo que no puede ponerse en cuestión, más de ello no puede colegirse”*

<sup>14</sup> GAMERO CASADO E.; FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *“Manual Básico de Derecho Administrativo”*, decimocuarta edición. Editorial Tecnos. 2017.

<sup>15</sup> STS de 7 de noviembre de 2017, nº recurso 809/2015 (RJ 2017/4753).



SÁNCHEZ-ANDRADE FERNÁNDEZ<sup>16</sup>, en base a su análisis alude a que *“lo discrecional debe hallarse cubierto por motivaciones suficientes; lo arbitrario obedece a la mera voluntad o capricho de los administradores”*. Cerramos este breve análisis de la forma de actuación mencionado que no hay que olvidar que toda actuación administrativa está sujeta al control judicial, el cual velará por el cumplimiento de la legalidad vigente y de los principios aplicables a la actuación administrativa.

Los **medios** de la Administración para la consecución de sus fines son aquellas herramientas de las que se dota para llevar a cabo su actividad. Podemos clasificar de numerosas maneras los tipos de medios utilizados, siendo por ejemplo medios económicos, recursos humanos, patrimonio, administración electrónica o contratación pública. Existe bastante similitud entre los conceptos de medios, herramientas e instrumentos dentro de todo el entramado medios de la Administración, siendo por ejemplo el objeto del presente trabajo, el convenio administrativo, un medio o instrumento que utiliza frecuentemente la Administración para conseguir sus fines. No cualquier medio vale para ser utilizado por la Administración, ya que en este sentido existen ciertas limitaciones como el deber de actuar con objetividad y acorde a la ley y al derecho, que provocan que sea preceptiva la utilización de los medios menos gravosos o la no utilización de medios discriminatorios haciendo necesaria la atención a los principios de proporcionalidad, idoneidad o necesidad en los medios aplicados. Es necesario que la Administración en la consecución de sus fines controle y vigile que los medios utilizados cumplan con el ordenamiento jurídico, no siendo posible la búsqueda del fin sin la atención a los medios.<sup>17</sup>

Por último, comentamos **la finalidad** que debe perseguir la Administración Pública que no es otro que el establecido en el artículo 103 de la Constitución Española, siendo por tanto perseguir el interés general o público. Este interés general choca frontalmente con los intereses individuales teniendo estos especial relación con los derechos fundamentales. En este aspecto cabe mencionar la STC 14/2003, de 28 de enero, donde se establece que el interés general no prima frente a intereses individuales por sí solo, sino que la limitación a intereses individuales debe estar expresamente previsto en el

---

<sup>16</sup> SÁNCHEZ- ANDRADE FERNÁNDEZ M.J. *“Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo”*, segunda edición. Thomson Reuters Aranzadi. 2018.

<sup>17</sup> Congreso.es, sinopsis artículo 103 CE (en línea) GARCÍA TREVIJANO E.; MORET V.;MIRANDA L. *“Los principios de la actuación de las Administraciones Públicas”*. Disponible en el siguiente [enlace](#).



ordenamiento jurídico.<sup>18</sup> El entendimiento del interés general puede estar sujeto a numerosas interpretaciones al ser un concepto jurídico indeterminado, y así lo considera GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>19</sup> junto con otros conceptos como “interés social”, “necesidad pública”, “utilidad pública” e “interés público”, o LÓPEZ CALERA<sup>20</sup>, que alude a que existe unanimidad en la doctrina por cuanto a encuadrar el concepto en los jurídicos indeterminados.<sup>21</sup> Intentando dar una aproximación conceptual sobre lo que supone el interés general, nos posicionamos sobre que es aquel fin que persigue la Administración Pública con respeto a los principios que les son aplicables, en base al Estado social, democrático y de derecho con la proyección de la Constitución Española. En este sentido y terminando con el breve análisis, mención cabe la consideración de PAREJO ALFONSO que señala que *“el interés general se identifica con el interés público y se contrapone, genéricamente, al interés particular o privado”*<sup>22</sup>

## 2.2. Las relaciones interadministrativas.

La configuración del modelo de Estado actual hace necesaria que las distintas Administraciones Públicas se vean obligadas a relacionarse entre sí. La Administración local, la autonómica y la estatal, es claro ejemplo de la división organizativa en función del territorio de los organismos administrativos donde cada ente posee distintas competencias. Por otro lado, también podríamos diferenciar a la Administración por su ámbito sectorial de actuación a raíz de la materia en la que competencialmente deben actuar, siendo en materia tributaria, urbanística, deportes, mercados y competencia, asuntos sociales etc.

---

<sup>18</sup> STC 14/2003, fundamento jurídico noveno: *“para apreciar si la actuación policial cuestionada en el presente caso vulneró o no el derecho a la propia imagen del recurrente en amparo no es suficiente hacer valer un interés general o público, al que por definición ha de servir el obrar de la Administración (art. 103.1 CE), pues bien se comprende que «si bastara, sin más, la afirmación de ese interés público para justificar el sacrificio del derecho, la garantía constitucional perdería, relativizándose, toda eficacia» (STC 37/1989, de 15 de febrero, fundamento jurídico 7.o). Por ello no es ocioso recordar aquí, como tiene declarado con carácter general este Tribunal, que los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución sólo pueden ceder ante los límites que la propia Constitución expresamente imponga”*

<sup>19</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; *“Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado”* Revista española de derecho administrativo, N° 89, 1996, págs. 69-89.

<sup>20</sup> LÓPEZ CALERA, N.: *“El interés público: entre la ideología y el Derecho”*, en Anales de la Cátedra Francisco Suárez, 44. 2010. pág. 133.

<sup>21</sup> ACOSTA P, *“El interés general como principio inspirador de las políticas públicas”* Revista General de Derecho Administrativo, número 41. Iustel, 2016.

<sup>22</sup> PAREJO ALFONSO, L: *“Capítulo X: El interés general o público”*, Ariel S.A., Editorial. 2003. pág. 607.



De toda esta división y teniendo objetivos comunes o compartidos, para poder cumplir con los fines que les son encomendados, las Administraciones utilizan distintos medios o métodos de colaboración, coordinación y cooperación que surgen de los principios de eficacia administrativa consagrado en el artículo 103 CE (STC 109/1998, de 21 de mayo)<sup>23</sup>, y el principio de solidaridad de los artículos 2 y 138 CE.

Estas relaciones interadministrativas se encuentran positivadas en la LRJSP, en el Título III correspondiendo a los artículos 140 y siguientes de la citada ley, donde concretamente en dicho artículo se aluden a los principios generales de las relaciones entre las Administraciones Públicas mencionando entre otros el principio de lealtad institucional, principio de eficiencia, responsabilidad y solidaridad, y donde se menciona la colaboración, cooperación y coordinación que pasamos a analizar a continuación.

### **2.2.1. El deber de colaboración entre las Administraciones Públicas.**

Sin estar contemplado en la Constitución Española, el deber de colaboración es aquel según el cual las distintas Administraciones deben colaborar entre sí para el logro de sus fines comunes y en aras del interés general, denominado así por el artículo 140.1 apartado c) LRJSP. Este deber de colaboración, es un principio que deriva y es consecuencia de los principios de solidaridad (STC 247/2007) y principio de lealtad institucional.

Cabe mencionar en este aspecto sentencias del Tribunal Constitucional sobre el principio de lealtad institucional, donde en la STC 215/2014 <sup>24</sup> se establece con base a

---

<sup>23</sup> STC el cual menciona en su fundamento jurídico onceavo que *“en aras del principio constitucional de eficacia (art. 103.1 C.E.), se halla en el origen de los instrumentos coordinadores en general”*

<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 215/2014, de 18 de diciembre, donde en el fundamento jurídico cuarto establece que *“Debe recordarse, con carácter general, que las actuaciones del Estado y de las Comunidades Autónomas han de estar presididas por el principio de lealtad constitucional, principio que, aun cuando no está recogido de modo expreso en el texto constitucional “constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada” (SSTC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 11; 13/2007, de 18 de enero, FJ 7; 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4; 109/2011, de 22 de junio, FJ 5; 123/2012, de 5 de junio, FJ 8; y 76/2014, de 8 de mayo, FJ 4), del que deriva un deber de colaboración e información recíproca entre las Administraciones implicadas (SSTC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 10; y 164/2001, de 11 de julio, FJ 48), dimanante del general deber de auxilio recíproco (SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 7; y 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4), “que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas” (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 11; y, en el mismo sentido, STC 104/1988, de 8 de junio, FJ 5), que es concreción, a su vez, de un deber general de fidelidad a la Constitución [SSTC 11/1986, de 28 de enero, FJ 5; 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4 b); y 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4]”*



variada jurisprudencia, la existencia y observancia obligada del principio de lealtad del cual se deriva en un deber de colaboración, auxilio, e información recíproca. En el mismo sentido, la STC 11/1986 describe el deber de colaboración “*que, rectamente entendido, consiste en facilitar al máximo las competencias del otro ente*”, definición acertada y que complementamos con las Sentencias del Tribunal Constitucional 96/1986, 18/1982, 64/1982, 236/1991 y 164/2001, de entre una reiterada jurisprudencia aludiendo al deber de colaboración entre administraciones.

Esta colaboración es debida, resultando una obligación para todas las Administraciones Públicas, dejando constancia la LRJSP en el Capítulo II sobre el Deber de Colaboración (artículos 141 y 142). En dichos artículos se prevén ciertos casos en los que el organismo público no está sujeto a esta obligación del deber general de colaboración, correspondiendo al no estar facultado por su normativa específica a prestar dicha colaboración o asistencia, no disponer de los medios suficientes, causar un perjuicio grave al cumplimiento de sus funciones, o que la información tenga carácter confidencial o reservada. A este respecto, en estas excepciones del deber de colaboración se impone un requisito formal y de actuación, estableciendo que la negativa se comunicará motivadamente a la Administración solicitante.

Por otra parte, se establecen las técnicas de colaboración en el artículo 142 LRJSP, donde se alude principalmente a los suministros y sistemas de información y traspaso de datos, en donde estas técnicas no constituyen un *numerus clausus*, siendo por tanto un listado abierto o *numerus apertus* a cualquier técnica prevista por una Ley disponiéndolo de esta manera el apartado d) del artículo mencionado.

### **2.2.2. La cooperación entre Administraciones Públicas.**

A diferencia del deber de colaboración, la cooperación no es un deber de la Administración, sino que viene marcado por el principio de la voluntariedad, previéndolo de esta manera la LRJSP en el artículo 140.1 d) definiendo la cooperación “*cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común.*” De esta definición y del significado del principio de cooperación, extraemos las siguientes notas características:



En primer lugar, como nota característica la voluntariedad de la cooperación como ya comentábamos anteriormente.

En segundo lugar, es preceptivo mencionar que la cooperación debe realizarse dentro del ámbito competencial de la Administración que coopera sin alterar de ningún modo la titularidad de la competencia, pudiendo existir supuestos en donde la cooperación en sí sea una propia competencia orgánica (los órganos de cooperación como son la Conferencia de Presidentes o Conferencias Sectoriales, artículos 145 ss. LRJSP), o competencia funcional, donde se presta el apoyo a una Administración para que esta pueda ejercer su competencia.<sup>25</sup>

En tercer lugar y atendiendo a la definición dada por la ley, la cooperación debe perseguir “*una acción común*”, frente a la dada por la colaboración en cuanto a perseguir “*finés comunes*”. En este sentido, se aprecia claramente la similitud de ambas definiciones por cuanto a lo que se pretende con ambos métodos de relación interadministrativa, siendo oportuno distinguir entre fin y acción, teniendo la nota característica el aspecto genérico. A nuestro parecer, una acción o pluralidad de acciones van destinadas a la consecución de un fin, siendo el fin, por tanto, el elemento justificativo o motivador de toda acción. Tras esto, podemos llegar a entender que la cooperación administrativa por cuanto a de manera voluntaria es objeto de realizar diversas acciones, se subsume dentro del deber de colaboración en cuanto de manera obligatoria, se debe colaborar en perseguir fines comunes. Como técnicas de cooperación administrativa, los principales instrumentos jurídicos utilizados por la Administración Pública son los consorcios y los convenios, por lo que contemplamos al convenio como instrumento de cooperación interadministrativa.<sup>26</sup>

En cuarto y último lugar, la cooperación interadministrativa está basada en tanto en cuanto las Administraciones cooperadoras se sitúan dentro de un mismo nivel, actuando cada una dentro de sus competencias, no existiendo subordinación o anteposición de una Administración sobre la otra.

---

<sup>25</sup> GAMERO CASADO E.; FERNÁNDEZ RAMOS, S.: “*Manual Básico de Derecho Administrativo*”, decimocuarta edición. Editorial Tecnos. 2017.

<sup>26</sup> Cabe mencionar a este respecto los artículos 143.2 LRJSP por cuanto expresa que “*La formalización de relaciones de cooperación requerirá la aceptación expresa de las partes, formulada en acuerdos de órganos de cooperación o en convenios*”. También el artículo 144.2 “*En los convenios y acuerdos en los que se formalice la cooperación se preverán las condiciones y compromisos que asumen las partes que los suscriben*” y el artículo 144.3 refiriéndose a la obligatoriedad del registro electrónico que los convenios que haya suscrito.



### 2.2.3. La coordinación administrativa.

Este principio viene definido en el artículo 140.1 e) por cuanto establece la coordinación como una obligación cuyo fin es el de garantizar “*la coherencia de las actuaciones*” aludiendo al resultado común que persiguen las Administraciones Públicas sobre una misma materia. En la misma definición, se establece el requisito de previsión constitucional o del resto del ordenamiento jurídico de la coordinación, manifestación clara del principio de legalidad en tanto en cuanto la coordinación no será preceptiva si así no lo prevén las leyes.

La coordinación tiene un carácter especialmente obligatorio, siendo una situación de relación interadministrativa donde un ente se coloca por encima de otro en cuanto a obtener potestades de decisión o dirección. En este sentido, la jurisprudencia ha establecido en numerosas sentencias un desarrollo interpretativo del modo de entender la coordinación administrativa, a lo que mencionamos la STC 214/1989, donde en el fundamento jurídico 20 apartado f, establece que “*la voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación -ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado- es, por sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial, distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas.*”

En otra sentencia del TC, respecto al poder de decisión o dirección de un órgano frente a otro, se establece la limitación en materia de coordinación por cuanto a respetar la autonomía del ente coordinado, mencionando a este respecto la STC 27/1987 que, “*los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o de discrecionalidad en favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin el cual no puede existir verdadera autonomía.*” Así pues, y en otra línea jurisprudencial respecto a los métodos o técnicas a utilizar en relación con la cooperación administrativa, el Tribunal Supremo en la STS 2240/1998, de 3 de abril, alude a que “*las posibilidades de utilización de técnicas de cooperación [...], y de técnicas coordinadoras,[...] no son alternativas o discrecionalmente utilizables, sino que ha de acudir primero a técnicas cooperadoras de carácter voluntario y, únicamente, en el caso de que éstas resulten imposibles, podría resultar justificada la utilización de técnicas de coordinación forzosa, a las que se da, por tanto, una naturaleza subsidiaria, en razón al riesgo que implican para la autonomía de los entes coordinados.*”



### **3. EL CONVENIO ADMINISTRATIVO.**

#### **3.1. Concepto.**

##### **3.1.1. El convenio administrativo y su regulación.**

Con carácter previo a entrar detenidamente a estudiar la figura del convenio administrativo, así como su delimitación conceptual y su distinción frente a otras figuras afines, comentaremos el origen del convenio administrativo en el ordenamiento jurídico español, su evolución regulatoria, y el panorama actual en el que se encuentra esta figura.

De manera tardía se regulan los convenios en España, ya que, aunque siendo una oportunidad para incluir esta figura, ni la Ley de Contratos del Estado de 1965 y posteriormente el Decreto 3354/1967, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación para la aplicación de la Ley de Contratos del Estado, incluyeron dentro de su cuerpo normativo referencia alguna a los convenios administrativos. Posteriormente, y a raíz de una modificación de la Ley 5/1973, de 17 de marzo, sobre modificación parcial de la Ley de Contratos del Estado (LCE), se incluye al convenio administrativo. Esta referencia en la modificación de la LCE de 1973, es en base a una delimitación negativa del convenio administrativo al excluir del ámbito de actuación de la LCE los convenios de cooperación y los de colaboración. A este respecto, se hace referencia que resultará de aplicación los principios establecidos en la LCE en el caso de dudas y lagunas jurídicas, y haciendo referencia directa a los convenios de colaboración a los cuales se les deriva supletoriamente en materia de regulación, a lo establecido por aquel entonces respecto de los contratos de gestión de servicios públicos. Los convenios de colaboración, según detalla el artículo 2 apartado 7 de la derogada LCE, su celebración estaba sujeta a la autorización del Gobierno, el cual realizaba un filtro de legalidad y control de oportunidad en cuanto a la celebración de los convenios en base a su objeto de fomentar la realización de actividades económicas privadas de interés público. A estos convenios como ya mencionamos, se les aplicaba supletoriamente el régimen de los contratos de gestión de servicios públicos.

Posteriormente, la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, en su artículo 12 modifica lo dispuesto en el artículo 2 apartado 7 de la LCE. Estas referencias a los convenios administrativos dentro del régimen



regulatorio de los contratos no han sido para establecer una auténtica regulación de los convenios, sino más bien para establecer una exclusión del ámbito de actuación de dichas normas respecto de los convenios<sup>27</sup>. En base a ello, lo que se ha estado llevando a cabo en la regulación de los contratos respecto a los convenios, es una definición negativa de los convenios, insistiendo en el aspecto de que lo que es contrato no es convenio y lo que es convenio no es contrato, y por ende la regulación de los contratos no es aplicable a los convenios.

Siguiendo con la línea del análisis de la regulación de los convenios, en materia de regulación contractual, a la ya citada LCE le suceden el 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, donde no se menciona el convenio en su texto; la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, y posteriormente el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, donde ambas se limitan a mencionar la figura del convenio como figura excluida del ámbito de actuación de la ley, no realizándose ningún desarrollo normativo respecto al régimen de los convenios. Mas adelante y terminando con la regulación contractual, con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, se sigue con la dinámica de excluir la figura del convenio del ámbito de actuación de la norma, pero de una manera más desarrollada y exhaustiva con motivo de las advertencias dadas por los organismos públicos sobre el abuso de distintas figuras o métodos para eludir los sistemas de contratación y principios que de él se derivan.

Terminado con el comentario en cuanto a la regulación contractual y su relación con los convenios, pasamos a señalar la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), en donde los convenios se mencionan y son utilizados con cierta oportunidad en algunas ocasiones posicionándolo como figura mediante la cual instrumentan subvenciones y por lo tanto siendo de aplicación la LGS. A este respecto y atendiendo al artículo 16, se establece una regulación de los convenios de colaboración regulando de manera discreta esta figura por cuanto al plazo de vigencia, contenido

---

<sup>27</sup> PASCUAL GARCÍA, J. *“La regulación de los convenios administrativos en la ley de régimen jurídicos del sector público”*. Revista Española de Control Externo, vol. XVIII, nº 54, septiembre de 2016, pp 157-186.



mínimo, obligaciones, y supuestos especiales en base a las partes que intervienen en el convenio. Otra mención que realiza la LGS respecto a los convenios, es en cuanto a la concesión directa de subvenciones, en donde se establece que los convenios serán el instrumento habitual para la canalización de subvenciones previstas nominativamente.

Tras abordar en relación con los convenios la regulación de los contratos del sector público y las subvenciones, procedemos a comentar la presencia de los convenios en las leyes destinadas al Sector Público, que han contenido la regulación principal de esta figura. La derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), incluía un régimen aplicable a los convenios en los artículos 6, 7.4, 8, 9 y la DA 13ª, centrándose principalmente en los convenios de colaboración celebrados entre Administraciones Públicas, dejando de lado una regulación de los convenios celebrados con particulares y estableciendo de manera muy discreta e insuficiente un régimen regulatorio de los convenios. También hay que mencionar en este sentido la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, donde en el artículo 57 y en relación con el artículo 9 LRJPAC, se refiere a los convenios como la forma de cooperación con la Administración Local. Manifestación clara de la insuficiencia regulatoria en este sentido, viene siendo que, en ambas leyes mencionadas, no se estableció en ningún momento una definición conceptual de lo que es el convenio, teniendo únicamente por cierto la definición negativa dada por la legislación en materia de contratos y dejando a la doctrina y jurisprudencia la tarea de delimitar esta figura jurídica<sup>28</sup>.

Actualmente la figura del convenio administrativo viene regulada en la LRJSP, en el Capítulo VI de los Convenios, correspondiendo a los artículos 47-53 de la citada ley, y en donde sí que se establece una definición conceptual de convenio y se ofrece un avance regulatorio. La nueva regulación de los convenios fue incitada por el Dictamen 878 del Tribunal de Cuentas que puso de relieve la insuficiencia del marco regulatorio hasta ese entonces y los problemas o irregularidades que se venían produciendo como instrumento jurídico.

---

<sup>28</sup> TOSCANO GIL, F. "La nueva regulación de los Convenios administrativos en la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público" Revista General de Derecho Administrativo, nº 45, Iustel, mayo 2017



### 3.1.2. El Dictamen 878 del Tribunal de Cuentas.

Fruto de la inadecuada e insuficiente regulación de los convenios administrativos, el Tribunal de Cuentas emite el día 30 de noviembre de 2010, una moción a las cortes Generales sobre la necesidad de establecer un adecuado marco legal para el empleo del convenio de colaboración por las Administraciones Públicas. Principalmente el Dictamen se emite por razones de gestión económico-financiera, a la vista del creciente uso de los convenios y a razón de la crisis económica existente en donde era necesario “*cortar cualquier propensión favorable al incremento del gasto público*”<sup>29</sup>, e instando a las Cortes Generales a “*una adecuada definición del marco legal de los convenios de colaboración*”. La moción realiza un estudio pormenorizado de la situación de los convenios por aquel entonces identificando diversas cuestiones que pasamos a reproducir a continuación.

Por cuanto a los convenios celebrados con personas sujetas al Derecho privado, el Tribunal de Cuentas considera, que estos convenios se celebran sin una norma habilitante específica y sin las debidas actuaciones tendentes a dar publicidad o promover la libre concurrencia de sujetos para la firma del convenio. Así mismo, también alude a que tras una apariencia formal de los convenios de colaboración, en base al objeto de los convenios celebrados, se esconde un auténtico contrato administrativo, eludiendo por tanto las normas y principios aplicables en material contractual. Del mismo modo, también identifica a diversos convenios de colaboración como subvenciones sin atender a lo dispuesto en la Ley General de Subvenciones 38/2003.

En otro tipo de convenios donde intervienen la Administración General del Estado y otras Administraciones, también identifica irregularidades o complejidades en cuanto a la delimitación competencial para firmar convenios, o ausencias de previsiones en los convenios tendentes a resolver las incidencias que pudiesen acontecer en la ejecución del convenio. En cuanto a los convenios suscritos entre la AGE y las entidades locales, menciona la falta de registro de dichos convenios, la deficiente definición del objeto del convenio, y la no aplicación de los principios de publicidad, transparencia, igualdad y no discriminación y concurrencia, aunque este último no siempre resulta de aplicación.

---

<sup>29</sup> Dictamen 878 Tribunal de Cuentas, 30 noviembre 2010, pág. 8.



Tras el análisis de la problemática de los convenios, se menciona y concluye que *“el marco jurídico por el que se rige la figura del convenio es insuficiente y se encuentra disperso en diversidad de preceptos, algunos de los cuales revisten naturaleza de meros principios, lo que provoca dudas y lagunas”*<sup>30</sup>, y que la figura de los convenios se ha utilizado para generar *“un trato privilegiado a determinadas entidades o ciudadanos, vulnerando el principio de igualdad ante la ley.”* Concluye el Dictamen emitiendo por tanto dieciséis propuestas de mejora de la situación de los convenios, instando a las Cortes Generales y al Gobierno a una mejora en la regulación que permita solventar todas las irregularidades identificadas.

Tras ello, y visto este Dictamen, se desarrolla y se incluye en la actual LRJSP distintos preceptos relativos a los convenios administrativos que mejoran notablemente el régimen normativo aplicable, y evitando en cierta medida los problemas identificados y mencionados en la moción comentada del Tribunal de Cuentas. A esta nueva y actual regulación, nos referiremos más adelante a medida que avancemos en el análisis de la figura de los convenios administrativos, no siendo idóneo entrar en detalle en estos momentos respecto a la actual regulación para evitar reiteraciones.

### **3.1.3. Concepto.**

Acostumbrados a no disponer de ningún concepto claro sobre la figura del convenio administrativo como ya hemos comentado, la vigente LRJSP a diferencia de su predecesora, sí se atreve a establecer un concepto normativo de lo que se entiende por convenio administrativo, y lo hace de carácter positivo en su artículo 47.1 donde establece que:

*“Son convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común”*

Tras esta definición, en el mismo artículo, el legislador realiza una delimitación de carácter negativa por cuanto menciona que no tendrán en ningún supuesto la

---

<sup>30</sup> Dictamen 878 Tribunal de Cuentas, 30 noviembre 2010, pág. 21



consideración de convenios los Protocolos Generales de Actuación<sup>31</sup> o instrumentos similares ni éstos (los convenios) podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos en donde a tal efecto se regirán por la legislación de contratos del sector público. Tras ello, y en base a la definición conceptual dada por el texto legal, pasamos a analizar más detenidamente el concepto de convenio, sobre el cual destacamos las siguientes figuras relevantes.

En primer lugar, entendemos al **convenio como un acuerdo** llevado a cabo por dos o más sujetos. En este sentido, y sustituyendo la terminología de acuerdo, también podemos referirnos a los convenios como negocios jurídicos cuyo vértice es una declaración de voluntad realizada entre las partes convenidas, siendo éste una nota característica y requisito indispensable de los convenios, a lo que concluimos que los convenios son acuerdos de voluntades. En contraposición, cabe mencionar a este respecto, que no caben dentro de los convenios administrativos los meros acuerdos de intencionalidad o voluntades vagas, posicionándose la LRJSP en este sentido en el ya mencionado artículo 47.1.

Un acuerdo supone que son dos o más sujetos los que realizan una declaración de voluntad de cara a la consecución de un fin, por lo que, en base a lo mencionado, destacamos el carácter bilateral o plurilateral de los acuerdos en función de los sujetos intervinientes. Por ello, en tanto que podemos decir que un acuerdo unilateral es irrazonable, un convenio unilateral también lo es, teniendo como medida que los convenios son acuerdos o negocios jurídicos de carácter bilateral o plurilateral. Siguiendo con el argumento y en base a los sujetos intervinientes, como mencionaremos más adelante en la clasificación de los convenios y en los requisitos de estos, adelantamos que, de los sujetos intervinientes en los convenios, al menos uno debe tener un carácter público, para poder referirnos al convenio como convenio administrativo. A tal efecto y, por consiguiente, completamos la definición del convenio contemplándolo como aquel negocio jurídico referido a un acuerdo de voluntades de carácter bilateral o plurilateral.

---

<sup>31</sup> Definiremos al Protocolo General de Actuación como *“las pautas de orientación política sobre la actuación de cada administración en una cuestión de interés común o fijan el marco general y la metodología para el desarrollo de la cooperación en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés.”* Definición sonsacada del artículo 5.3 a) del Decreto 11/2019, de 11 de febrero, por el que se regula la actividad convencional en Canarias.



En segundo lugar, y en base a la definición dada por el legislador, entendemos al **convenio como un acuerdo con efectos jurídicos**, lo que supone que de los convenios nacen efectos o, dicho de otro modo, obligaciones. La eficacia que se desprende de los convenios es una eficacia bilateral dada la naturaleza de los convenios, es decir, del convenio nacen obligaciones para ambas partes no siendo correcto que de un convenio nazcan obligaciones solamente para una de las partes. Por ello, el carácter bilateral o plurilateral de los convenios surge de dos sentidos, por un lado, en base al número de sujetos intervinientes y las voluntades expuestas y, por otro lado, de las obligaciones emanadas de los convenios aplicables a todas las partes firmantes.

Podemos decir por tanto, que los convenios son fuente de obligaciones por los efectos jurídicos que desprenden, asemejándose en este sentido a la figura de los contratos<sup>32</sup>, y reafirmando el carácter o fuerza vinculante de los convenios para con respecto a su cumplimiento, en donde la jurisprudencia se ha referido del carácter vinculante en la STS 2237/2018, de 30 de mayo<sup>33</sup>. Tras lo cual, completaríamos la definición por cuanto al convenio con eficacia jurídica de carácter vinculante frente a todas las partes firmantes.

Por último, y en tercer lugar, la definición dada por el artículo 47.1 LRJSP hace alusión a los **sujetos intervinientes**, los cuales deben ser de carácter público, pudiendo convenir entre sí derivando en convenios interadministrativos o convenios intra administrativos, o que una parte sea de carácter pública y otra un sujeto de Derecho privado que daría otra clasificación de convenios. También se refiere a la búsqueda de **un fin común** en la celebración de convenios, en donde cabe mencionar y distinguir, que ese fin común se refiere entre las partes convenidas y no debemos confundirlo con los fines de la Administración Pública. Ello, no quiere decir que la Administración a la hora de firmar un convenio no atienda a los fines que les son propios, a lo que derivamos a lo ya mencionado anteriormente respecto a los fines de la Administración

---

<sup>32</sup> Afirmación en base al artículo 1.089 del Código Civil en donde se expone que *“Las obligaciones nacen de la ley, de los contratos y cuasi contratos, y de los actos y omisiones ilícitos o en que intervenga cualquier género de culpa o negligencia”*

<sup>33</sup> STS 2237/2018, de 30 de mayo, FJ 4º *“No cabe duda del carácter vinculante de los Convenios de Colaboración como fuente de obligaciones para las partes que los suscriben, tal como prevén los artículos 6 y 8 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como negocios jurídicos bilaterales celebrados entre Administraciones en plano de igualdad y no meros pactos de caballeros.”* [...] *“los compromisos asumidos mediante convenio por la Administración Autónoma y por la Administración Local tienen carácter vinculante, al derivar de un negocio jurídico bilateral celebrado en un plano de igualdad entre ambas entidades.”*



Pública, correspondiendo al interés general y siempre actuando dentro del ámbito competencial reconocido.

Quisiéramos añadir también, el carácter instrumental del convenio puesto que es una herramienta utilizada por la Administración Pública de cara a realizar su actividad administrativa y cumplir con sus fines, siendo por tanto el convenio un medio. Gracias a la utilización de convenios se puede cumplir con el deber de colaboración, o la cooperación administrativa, también en la concesión de subvenciones nominativas que se realizan a través de convenio o, en definitiva, realizar tantas acciones como sean necesarias dentro de su ámbito competencial para satisfacer el interés general.

Si bien el concepto de convenio de la LRJSP no peca de ser insuficiente, nosotros lo completamos y damos nuestra propia definición entendiendo al convenio como aquel negocio jurídico referido a un acuerdo de voluntades de carácter bilateral o plurilateral, sobre el cual y de carácter vinculante, surgen efectos jurídicos frente a las partes convenidas, siendo las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de Derecho público vinculados o dependientes, o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de Derecho privado, con el objeto de buscar un fin común dentro de sus competencias y con respeto a ley y a los principios legalmente reconocidos.

### **3.2. Delimitación con figuras afines.**

A consecuencia de la histórica falta de regulación de los convenios administrativos y de su vaguedad legal en términos conceptuales, y de la falta de un acuerdo generalizado en cuanto a su delimitación en doctrina y jurisprudencia, el convenio ha supuesto ser un medio a través del cual se podían realizar múltiples acciones, teniendo el convenio un objeto de excesiva adaptabilidad. Esta adaptabilidad y falta de límites de los convenios, significaba que en muchas ocasiones se realizasen negocios jurídicos mediante convenios sin ser estos el medio más adecuado para ello, resultando en muchas ocasiones de un abuso de la utilización de la figura de los convenios en la actividad administrativa. Por ejemplo, en ocasiones se celebraban convenios con un claro objeto contractual o se concedían auténticas subvenciones sin atención a los principios aplicables como son la libre competencia, publicidad, igualdad etc. En consecuencia, como ya comentamos, se pronunció el Tribunal de Cuentas en el año 2010 instando a una nueva regulación que acabase con la falta de debida diligencia en cuanto a la



utilización de los convenios. A raíz de ello, a continuación procedemos a definir y delimitar el convenio con otras figuras afines como son el contrato, la subvención, y la encomienda de gestión, de tantas figuras relacionadas con los convenios.

### **3.2.1. El convenio y el contrato.**

El convenio administrativo y el contrato desde un punto de vista conceptual apenas se diferencian, no obstante, ambos negocios jurídicos pese a guardar una aparente similitud, poseen diferentes características que nos servirán para delimitar ambas figuras jurídicas. El contrato como tal, lo entendemos como un negocio jurídico del cual emanan ciertos efectos jurídicos, como fuente de obligaciones, definición que podemos extrapolar perfectamente a los convenios, de igual forma que también podemos decir que ambas figuras jurídicas son acuerdos de voluntades.

Los contratos vienen regulados principalmente en el Código Civil y especialmente los administrativos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. El Derecho de la Unión Europea ha tenido gran influencia en materia de regulación contractual en la Administración Pública, sobre todo en los procedimientos de contratación por cuanto a garantizar que se cumplan los principios generales de la contratación, siendo los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, igualdad y no discriminación; a fin de asegurar una regulación armonizada en todo el territorio europeo y con atención a la salvaguarda de la libre competencia y el mercado único europeo.

La LCSP, establece una delimitación respecto a los contratos administrativos asegurando que serán objeto de la ley “*los contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren las entidades enumeradas en el artículo 3*”. El artículo 3 de la LCSP, enumera una relación de instituciones o entidades que conforman el sector público y, posteriormente, en el artículo 6 se excluyen expresamente de la aplicación de la LCSP los convenios y las encomiendas de gestión.

Por ello, entendemos por contrato administrativo a aquel contrato en el que la Administración Pública es parte y por ende se persiguen fines o intereses públicos, de



igual forma que los convenios administrativos. La distinción entre contrato y convenio administrativo, la realizamos teniendo en cuenta principalmente tres aspectos, correspondiendo al objeto, la posición de las partes, y por razón de la persona.

En primer lugar y en relación con el objeto de los contratos y de los convenios, distinguimos a uno de otro en cuanto los contratos se caracterizan por tener un objeto oneroso y un fin lucrativo, siendo esta la causa o fin del contrato. Por otra parte, y en contraposición, el objeto del convenio es el de la colaboración y la persecución de intereses comunes entre las partes dejando a un lado la onerosidad. En segundo lugar, los distinguimos en relación con el posicionamiento de las partes en el negocio jurídico, caracterizándose el convenio de presumir que las partes firmantes se sitúan a un mismo nivel bajo condiciones de igualdad, cosa que no ocurre con los contratos, en donde la Administración Pública se caracteriza por tener importantes prerrogativas, teniendo un posicionamiento de supremacía frente a las partes firmantes. Por último y en tercer lugar, los diferenciamos a razón de la persona en cuanto a los fines perseguidos con la celebración del convenio, entendiendo que solo pueden ser conseguidos con la participación del sujeto firmante. Dicho de otro modo, el fin no se conseguiría sin la participación de dicha persona, y por ende, a raíz de ello se firma el convenio. La existencia de múltiples personas sobre las que la Administración Pública puede conseguir un mismo fin, entendemos que debería estar sujeto a la libre concurrencia y a la publicidad, para hacer efectivo el principio de igualdad respecto a que puedan convenir todas las personas con las que se pueda conseguir el fin.<sup>34</sup>

### **3.2.2. El convenio y la subvención.**

La subvención es otra figura utilizada por la Administración Pública de cara a la consecución de sus fines, teniendo por objeto principalmente realizar una actividad de fomento de actividades que redunden en el interés general.<sup>35</sup> Resulta bastante complejo el realizar una distinción entre convenio y subvención, más si cabe que con la figura de los contratos, ya que si bien la LRJSP prohíbe la celebración de convenios con un

---

<sup>34</sup> TOSCANO GIL, F. *“La nueva regulación de los Convenios administrativos en la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público”* Revista General de Derecho Administrativo, nº 45, lustel, mayo 2017

<sup>35</sup> Exposición de motivos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones: *“Desde la perspectiva administrativa, las subvenciones son una técnica de fomento de determinados comportamientos considerados de interés general e incluso un procedimiento de colaboración entre la Administración pública y los particulares para la gestión de actividades de interés público.”*



objeto contractual, en el artículo 48.7 LRJSP se habilita la celebración de convenios para instrumentar una subvención, combinando por tanto ambas figuras. A la vista de lo mencionado podemos decir que mientras el convenio y el contrato se excluyen entre sí, el convenio y la subvención son compatibles, siendo el convenio un medio instrumental para las subvenciones.

Las subvenciones vienen reguladas en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y en 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, además de la respectiva normativa autonómica que se desarrolle. En el artículo 2 de la LGS, se establece una definición conceptual de lo que se entiende por subvención, expresándose de la siguiente manera:

*“Se entiende por subvención, a los efectos de esta ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:*

*a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.*

*b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.*

*c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.”*

Vista la definición legal, sonsacamos varios elementos importantes por cuanto a que la subvención es una disposición dineraria, sin contraprestación directa, al cumplimiento de un propósito, y en relación con la utilidad o finalidad pública. En base a la definición dada de esta figura, la distinguimos del convenio por principalmente cuatro notas características.



En primer lugar, la subvención se caracteriza por ser un negocio unilateral, a diferencia de los contratos y convenios los cuales son negocios jurídicos bilaterales, según el número de declaraciones de voluntad manifestadas. Esa calificación de negocio unilateral coincide con la gran mayoría de negocios jurídicos existentes en el Derecho público, ya que el acto administrativo es un acto por naturaleza unilateral. La relación entre convenio y subvención en este sentido no es excluyente entre sí, puesto como ya comentamos, se pueden otorgar subvenciones mediante convenios. Entendemos por lo tanto, que el acto de concesión de una subvención es unilateral, donde se requiere la aceptación del beneficiario, la cual se puede realizar mediante la celebración de un convenio instrumental bilateral<sup>36</sup>.

En segundo lugar, otra nota distintiva entre el convenio y la subvención es la circunstancia de que las subvenciones se conceden sin contraprestación directa, lo cual se diferencia del convenio por cuanto este requiere de una existencia de prestaciones y contraprestaciones al ser un concierto de voluntades<sup>37</sup>. En el caso de los contratos, éstos coinciden con los convenios en cuanto a que se requiere una prestación y contraprestación, pero desmarcándose por el hecho de la existencia de la onerosidad.

En tercer lugar, la subvención se caracteriza por ser una disposición dineraria en favor de un beneficiario sin contraprestación, diferenciándose de los convenios por cuanto éstos admiten disposiciones dinerarias y también cualesquiera otras prestaciones acordadas para la consecución del fin común. En este sentido, podemos mencionar convenios en los que se pueden acordar la puesta a disposición de una variada serie de recursos no dinerarios como pueden ser recursos humanos, maquinaria, instalaciones, etc, para el logro del fin pretendido.

En cuarto y último lugar, diferenciamos al convenio de la subvención en cuanto a si bien la subvención persigue un interés general o interés público con esa actividad de fomento, los convenios lo que persiguen es un fin común entre las partes firmantes, que puede diferir del interés general o público de las subvenciones, aunque siendo parte la

---

<sup>36</sup> MOREO MARROIG, T. *“Los convenios. Distinción entre las tres figuras jurídicas: Subvención, Contrato, Convenio”*. ASOCEX, Asociación de Órganos de Control Externo Autonómicos, (en línea). Disponible en el siguiente [enlace](#).

<sup>37</sup> Podemos referirnos en este sentido en cuanto al artículo 2.4 apartado a) del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, por cuanto excluye del ámbito de aplicación de la Ley, aquellos convenios que conlleven contraprestación a cargo del beneficiario, a lo cual, dada la naturaleza de las subvenciones, estas solo permiten prestaciones sin contraprestación.



Administración Pública en los convenios normalmente suelen coincidir ambos fines pretendidos.

**a) La concesión directa de subvenciones mediante convenio.**

Actualmente se prevén principalmente dos formas de concesión de subvenciones a raíz del artículo 22 de la LGS, el cual alude a un procedimiento de libre concurrencia y un procedimiento de concesión directa. Este último, es un procedimiento carente de los principios de libre concurrencia y publicidad, por cuanto no se produce una selección de los beneficiarios en base a las solicitudes presentadas y bajo condiciones de igualdad, siendo por ello que este procedimiento adopta el nombre de concesión directa o subvención directa.

Este modo de concesión de subvenciones directas, tal y como establece la LGS, podrá ser utilizado en tres supuestos, correspondiendo a que estén previstas nominativamente en los presupuestos; impuestas por norma de rango legal; o, con un carácter excepcional, las que acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública. En estas formas de concesión directa de subvenciones cuando corresponda a las nominativamente previstas en los presupuestos, e impuestas por norma de rango legal, se celebra un convenio de colaboración entre Administración concedente y el beneficiario, precisando la LGS en su artículo 28, que los convenios serán el instrumento habitual de las subvenciones previstas nominativamente. Esta relación de convenios de colaboración y subvenciones directas viene condicionada a una serie de requisitos que deben cumplir los convenios como son los previstos en el artículo 65 RLGS, adoptando los convenios el carácter de bases reguladoras de la concesión.

Como bien podemos observar, la función que cumple el convenio en estas subvenciones es de un papel instrumental y se limita a formalizar la concesión de la subvención, no existiendo posibilidades en cuanto a celebrar convenios de colaboración al margen del artículo 22.2 LGS, a riesgo de nulidad del convenio. Lo que hay que tener en cuenta en este sentido y respeto a los convenios, según BUENO ARMIJO es distinguir, *“en primer lugar, entre convenios que simplemente ponen fin a un procedimiento administrativo de concesión de subvenciones y convenios que crean por*



*sí mismos la subvención.*”<sup>38</sup> Esta distinción es muy relevante puesto que los convenios que crean por sí mismos una subvención, son convenios que según el artículo 48.7 LRJSP, deben atender a lo dispuesto por la Ley de Subvenciones, a sus principios y formas de concesión; siendo una actuación en fraude de ley la celebración de un convenio creador de una subvención sin someterse a la regulación y principios de la Ley de Subvenciones.

### **3.2.3. El convenio y la encomienda de gestión.**

Establecer una delimitación entre ambos preceptos puede resultar aparentemente sencilla si atendemos a la naturaleza de ambas instituciones, en tanto en cuanto el convenio se contempla como un negocio bilateral celebrado en pie de igualdad, en contraposición con la encomienda de gestión, la cual se caracteriza por la unilateralidad en la relación jurídica.

La figura de la encomienda de gestión viene regulada en el artículo 11 de la LRJSP definiéndola como:

*“La realización de actividades de carácter material o técnico de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de Derecho Público podrá ser encomendada a otros órganos o Entidades de Derecho Público de la misma o de distinta Administración, siempre que entre sus competencias estén esas actividades, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.”*

A este tenor y a raíz de lo citado en el mencionado artículo 11, desgranamos que una encomienda de gestión supone una manifestación de la figura de la colaboración administrativa y de la autoorganización administrativa <sup>39</sup>, en donde se realiza una transferencia o cesión del ejercicio de una competencia en favor de otro ente público con el fin de mejorar o poder llevar a cabo la actividad en cuestión. En este sentido, cabe recordar que la competencia es irrenunciable (así de este modo lo establece el

---

<sup>38</sup> BUENO ARMIJO, A. “La concesión directa de subvenciones”. Revista de Administración Pública, nº 204, septiembre- diciembre, 2017, pp 269-312.

<sup>39</sup> STS 3095/2015, de 1 de julio, FJ 6: “La encomienda de gestión se desenvuelve en el ámbito de la autoorganización administrativa, su objeto es una actividad o gestión de índole material, técnica o de servicios y supone la transferencia del ejercicio de una competencia a órganos de las Administraciones o a entes o entidades de derecho público.”



artículo 8 LRJSP), y por tanto la encomienda de gestión no supone ni puede suponer una cesión de la titularidad de la competencia, siendo por tanto una cesión del ejercicio de esta, con las directrices del ente encomendante frente al encomendado ya que es el que ejerce la titularidad de la competencia. Ello supone que en la encomienda de gestión no existe igualdad o una libre voluntad entre las partes, lo cual ya supone una diferencia respecto del convenio. Por otro lado, hay que mencionar que la LRJSP excluye que las encomiendas de gestión tengan por objeto prestaciones propias de los contratos, estableciendo que en ese supuesto dicho negocio jurídico deberá guiarse por la LCSP, al igual que ocurre con los convenios. También la LCSP menciona una exclusión de las encomiendas de gestión cuando se guíen por la LRJSP.

Las encomiendas de gestión pueden manifestarse de dos maneras. La primera es la realización de la encomienda de gestión entre distintos órganos de una misma Administración, la cual se formalizará mediante acuerdo, existiendo por tanto una única voluntad al ser la misma Administración Pública. La segunda, viene siendo la encomienda de gestión entre órganos de distintas Administraciones, existiendo por tanto dos voluntades administrativas en el negocio jurídico a lo que la ley manifiesta que se formalizará mediante la celebración de un convenio. Este último supuesto es el que más se asemeja a la figura del convenio, no obstante, difiere de la encomienda de gestión en el sentido de que no nos encontramos ante una verdadera libertad de actuación de las partes en cuanto a lo que se ejerce es el ejercicio de una competencia, y no su titularidad.

De lo comentado respecto de las encomiendas de gestión, las diferenciamos de los convenios a razón de la relación entre los sujetos, ya que por una parte los convenios se caracterizan por celebrarse a raíz de un acuerdo de voluntades en pie de igualdad donde la voluntariedad en la celebración del negocio jurídico impera, siendo esta una relación bilateral al existir dos voluntades; en la encomienda de gestión lo que existe es un mandato jerárquico donde observamos una dependencia dentro del negocio jurídico de una parte frente a otra, derivando en la existencia de una única voluntad, siendo por ende un negocio jurídico unilateral. Ello hay que mencionar también que ambas figuras jurídicas difieren en cuanto si bien el convenio requiere de la búsqueda de un fin común concurrente entre las partes, la encomienda de gestión obedece principalmente a razones de eficacia y de ejercicio de competencias, sin olvidar por supuesto los fines de la Administración Pública.



Por todo ello, y pese a que las encomiendas de gestión entre órganos de distintas Administraciones Públicas se formalizan mediante convenio, éstos no son verdaderos convenios al no obedecer o coincidir con la verdadera naturaleza convencional, refiriéndonos a estos convenios como convenios impropios <sup>40</sup>, siendo los convenios un mero instrumento formalizador de las encomiendas de gestión. Mención cabe citar en este sentido el artículo 48.9 LRJSP por cuanto excluye de aplicación las normas incluidas en el Capítulo VI referido a los convenios administrativos, a las encomiendas de gestión.

---

<sup>40</sup> JIMÉNEZ VACAS J.J.; MORILLAS PADRON L.; GALLARDO ROMERA E. *“La figura del convenio administrativo en la Ley 40/2015, de Régimen jurídico del Sector Público y su tipología”*. Revista Auditoria Publica, nº 70. 2017. pp. 119-126.



#### **4. ELEMENTOS DE LOS CONVENIOS ADMINISTRATIVOS.**

Realizada la comparativa del convenio administrativo con otras figuras afines y establecida su delimitación conceptual, continuamos con un análisis del convenio administrativo propiamente dicho, por cuanto a sus elementos subjetivos atendiendo a los sujetos intervinientes en la actividad convencional, elementos objetivos respecto al objeto sobre el cual puede versar o no un convenio, y los elementos formales necesarios para la celebración de un convenio administrativo.

##### **4.1. Elementos subjetivos y tipos de convenios.**

Para la celebración de un convenio administrativo, de manera evidente, es necesaria la participación de mínimo dos sujetos, los cuales de manera libre y voluntaria expresan una voluntad para perseguir un fin común. Por ello, y de manera lógica, para que se dé la circunstancia de la celebración de un convenio administrativo, es necesario que al menos una de las partes sea considerada Administración Pública y sujeto de Derecho público, pudiendo ser la otra u otras partes firmantes sujetos de Derecho público o de Derecho privado. En base a la participación de qué sujetos son los que intervienen, realizamos una clasificación entre convenios interadministrativos, intra administrativos, con sujetos de derecho privado o convenios internacionales.

Atendiendo al requisito de que una de las partes sea necesariamente un sujeto de Derecho público, hay que contemplar lo mencionado por la LRJSP en cuanto al concepto de Administración Pública (artículo 2.3)<sup>41</sup>, y qué entidades están capacitadas para suscribir convenios (artículos 47.1 y 48.1)<sup>42</sup>. Del mismo modo, es requisito indispensable el que para que un sujeto de Derecho público pueda convenir, éste obre dentro de las competencias que tenga atribuidas y éstas le habiliten para celebrar convenios, los cuales no pueden suponer una cesión de la titularidad de la competencia, ya que como bien se sabe las competencias son indisponibles e irrenunciables.

---

<sup>41</sup> Artículo 2.3 LRJSP: *“Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2”*

<sup>42</sup> Artículo 48.1 LRJSP: *“Las Administraciones Públicas, sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas”*



Los convenios pueden clasificarse de distintas maneras según atendamos a su objeto, sujetos firmantes, finalidad u otras circunstancias que podrían apreciarse a la hora de realizar una clasificación respecto a ellos. No obstante, el legislador en la LRJSP, establece una clasificación de los convenios en base a los sujetos firmantes, sonsacando 4 tipos de convenios que pasamos a comentar a continuación.

#### **4.1.1. Convenios Interadministrativos.**

Son aquellos convenios firmados entre dos o más Administraciones Públicas u organismos o entidades de Derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones Públicas. Estos convenios por lo tanto se caracterizan a raíz de que las partes firmantes son distintas Administraciones, existiendo por tanto tantas voluntades diferentes como Administraciones intervinientes en el convenio. No obstante, la ley excluye de esta tipología de convenio *“los suscritos entre dos o más Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas”*, a lo cual deriva a lo establecido en los Estatutos de autonomía para dicho supuesto.

Estos convenios son una clara manifestación de un medio instrumental idóneo de cara a la cooperación administrativa que ya hemos comentado, y donde la LRJSP en su Capítulo III (artículos 143 y siguientes) regula de manera concreta, especificando que las relaciones de cooperación pueden formalizarse a través de convenio, los cuales deberán prever las condiciones y compromisos que asuman las partes.

#### **4.1.2. Convenios Intra administrativos.**

La segunda clase de convenios que nos encontramos son los convenios intra administrativos, siendo estos los firmados entre organismos públicos y entidades de Derecho público vinculados o dependientes de una misma Administración Pública. De la definición dada por el legislador, entendemos que estos convenios solo son posibles entre entes públicos vinculados y dependientes, es decir, entre sí; y no entre uno de estos y la propia Administración, ya que se rompería con uno de los principios que imperan en la celebración de los convenios resultando que las partes se sitúen en pie de



igualdad <sup>43</sup>. A este respecto, cabe mencionar el artículo 20.c) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en donde se manifiesta que las entidades de Derecho público dependientes o vinculadas a una Administración, no podrán interponer recurso contencioso-administrativo frente a esta, lo cual, de cara a la existencia de un conflicto dentro de un convenio entre un ente dependiente o vinculado y la Administración, no existiría igualdad.

Otra circunstancia que puede acontecer en la celebración de estos convenios e ir en contra de su naturaleza es respecto de la existencia de dos voluntades diferentes manifestadas de manera libre, ya que concurren entes de una misma Administración Pública. Que los entes firmantes pertenezcan a una misma Administración, supone que los sujetos intervinientes no gocen de una auténtica autonomía de la voluntad al manifestarse las potestades de tutela de la Administración común.<sup>44</sup> Este tipo de convenios nos hace recordar a la figura de las encomiendas de gestión, la cual coincide más con las posiciones de falta de igualdad entre las partes y la existencia de un mandato del ente superior a sus entes dependientes o vinculados.

#### **4.1.3. Convenios con sujetos de Derecho privado.**

Estos convenios se diferencian de los otros dos anteriores respecto a que una de las partes es un sujeto de Derecho privado y otra una Administración Pública u organismo o entidad de derecho público. En cuanto a esta tipología de convenios consagrada del artículo 47.2 c) de la LRJSP, es necesario comentar qué es lo que se entiende por sujeto de Derecho privado dentro de esta clasificación, y si las entidades de Derecho privado dependientes o vinculadas a la Administración se encuadran dentro de esta tipología.

Partiendo de la premisa lógica de que son sujetos de Derecho privado los que no son de Derecho público, la LRJSP en el artículo 2 establece el alcance del sector público, de donde extraemos que el sector público institucional, lo integran entidades de Derecho público, entidades de Derecho privado y las Universidades públicas. En base a

---

<sup>43</sup> JIMÉNEZ VACAS J.J.; MORILLAS PADRON L.; GALLARDO ROMERA E. “La figura del convenio administrativo en la Ley 40/2015, de Régimen jurídico del Sector Público y su tipología”. Revista Auditoria Publica, nº 70. 2017. pp. 119-126.

<sup>44</sup> GONSÁLBEZ PEQUEÑO, H. “Los convenios administrativos”. *“Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público”*. Editorial Universidad de Sevilla. Sevilla. 2016.



ello, existen entidades de Derecho privado que forman parte del sector público, lo que de cara a la celebración de convenios, los encuadraríamos dentro de esta tipología de convenios con sujetos de Derecho privado, independientemente de si pertenecen al sector público o no. Lo relevante es que sean sujetos de Derecho privado y no si están integradas dentro del sector público. Por lo tanto, realizamos una interpretación amplia y general sobre el alcance de los sujetos de Derecho privado de cara a la clasificación de los convenios en función de los sujetos firmantes.

#### **4.1.4. Convenios con sujetos de Derecho internacional.**

Esta última tipología de convenios de la contemplada en el artículo 47.2 de la LRJSP, viene siendo respecto de la celebración de convenios entre las Administraciones Públicas con sujetos de Derecho internacional, siempre y cuando no sean constitutivos de tratado internacional, ni de acuerdo internacional administrativo, ni de acuerdo internacional no normativo.

En relación con la nueva dinámica que debemos atender en cuanto al Derecho internacional, es necesario acudir a la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (LTAI), para poder definir con mayor precisión que convenios son los que se sitúan dentro de esta tipología. En primer lugar, se excluyen tres instituciones jurídicas, correspondiendo a los tratados internacionales, el acuerdo internacional administrativo y el acuerdo internacional no normativo. Estas tres instituciones vienen perfectamente definidas y delimitadas en el artículo 2 apartados a), b) y c) de la LTAI. Por otra parte, el propio artículo 2.d) define lo que se entiende por sujeto de Derecho internacional, nota característica de esta clasificación de los convenios administrativos según los sujetos intervinientes, y el cual define al sujeto de Derecho internacional como: *“un Estado, una organización internacional u otro ente internacional que goce de capacidad jurídica para celebrar tratados internacionales.”*

Por consiguiente, y en base a lo comentado, un convenio administrativo encuadrado dentro de esta clasificación debe obedecer a la delimitación objetiva negativa mencionada, delimitación subjetiva por cuanto a la concurrencia de un sujeto de Derecho internacional y una Administración Pública, y el sometimiento al ordenamiento jurídico interno que determinen las partes.



## 4.2. Elementos objetivos.

El elemento objetivo de los convenios administrativos no posee un carácter predefinido, pudiendo este establecerse sobre múltiples actividades, prestaciones u otros elementos sobre los que versen los convenios, siempre y cuando se actúe dentro de la legalidad vigente y con respeto al ordenamiento jurídico. Partimos por lo tanto de una amplitud y generalización en cuanto al objeto de los convenios administrativos.

La LRJSP, en donde se regulan los convenios administrativos, apenas presta atención por cuanto a establecer una delimitación o definición del objeto de los convenios, limitándose a mencionar con relación a este elemento que los convenios deberán contener *“un objeto y las actuaciones a realizar por cada sujeto”*, y una delimitación respecto a los contratos por cuanto establecer que *“los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos”*. También menciona la especialidad por cuanto a en el supuesto de que un convenio tenga por objeto la delegación de competencias en una entidad local, se atenderá a lo dispuesto en la LBRL. Por otra parte, la clasificación que realiza la LRJSP de los convenios, es una clasificación teniendo en cuenta a los sujetos firmantes, y no en relación al objeto de los convenios, como sí ocurre por el contrario en la LCSP, donde se clasifican y enumeran los contratos en función del objeto contractual (obras, servicios, suministros, mixtos...).

No obstante, el legislador pese a no prestar especial atención el destinar parte de la regulación a definir y delimitar con más entusiasmo el objeto de los convenios, este elemento resulta de especial importancia a la hora de realizar una comparativa o diferenciación respecto a otras figuras afines como son los contratos o las subvenciones. En este sentido, cabe recordar que un convenio puede tener por objeto la instrumentación de una subvención, siempre y cuando se atienda a lo establecido por la LGS; si bien no obstante, un convenio y un contrato administrativo son figuras incompatibles, diferenciándose por el objeto, a lo que el artículo 47.1 LRJSP menciona que *“los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos”*.

Esta delimitación convenio-contrato atendiendo únicamente al objeto, puede dar lugar a una corriente interpretativa estricta y limitativa por cuanto a entender que no se pueden celebrar convenios cuyo objeto pudiera ser de un contrato. Si bien así de este modo se expresa el ya comentado artículo 47.1 LRJSP, nos posicionamos en la necesidad de realizar una interpretación más laxa, complementándolo con un análisis en



la figura casuística de la onerosidad del negocio jurídico o en la búsqueda del fin común. Ello es debido ya que entendemos que el objeto del convenio es en numerosas ocasiones extrapolable a un contrato, lo que supondría si hiciésemos una interpretación limitativa, de la imposible existencia de los convenios de colaboración<sup>45</sup>. En palabras de PASCUAL GARCÍA, éste menciona que *“habrá convenio si, concurriendo las demás condiciones, el objeto no fuera contractual, pero también lo habrá si, aun siendo contractual, falta una nota esencial de la definición de contrato”*<sup>46</sup>, es decir, falta la onerosidad frente al fin común o asunto de interés común.

Siguiendo con la línea del presente apartado respecto al objeto de los convenios, resulta preceptivo también comentar un aspecto bastante relevante y limitador, en tanto en cuanto un convenio no puede tener por objeto la transferencia de competencias o su titularidad, debido a que éstas son indisponibles. Si bien, el Tribunal Constitucional permite que ante una falta de competencias, dos o más Administraciones celebren un convenio para suplir ese vacío<sup>47</sup>.

### **4.3. Elementos formales. Requisitos de eficacia, validez y contenido.**

Los elementos que encuadraremos en este apartado son los contemplados en los artículos 48, 49 y 50 de la LRJSP, donde para analizar cada uno de estos elementos los dividiremos en tres apartados, correspondiendo a requisitos de eficacia, requisitos de validez, y el contenido de los convenios administrativos. Estos elementos son de especial importancia debido a que sin ellos no sería posible la celebración de un convenio administrativo, estando por tanto supeditados al cumplimiento de estos elementos y pudiendo producirse la nulidad o anulabilidad del convenio si no se tienen en especial consideración.

---

<sup>45</sup> Informe 3/93, de 15 de abril de 1993. *“Convenio de colaboración entre el Ministerio del Interior y la Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre.”* En dicho informe en la página 5, se cita textualmente: *“hay que reiterar el criterio de esta Junta, reflejado en el informe de 18 de julio de 1989 (Expediente 15/89), que previene contra una interpretación estricta del apartado 7 del artículo 2 que prive de contenido al mismo, al considerar todas las prestaciones concebibles como objeto posible de contratos administrativos, en particular, de los regulados en el Decreto 1005/1974, de 4 de abril, ya que dicha interpretación -se afirma- “llevaría a la conclusión de la imposible existencia de los convenios de colaboración con personas físicas o jurídicas de Derecho privado, lo cual, evidentemente, no ha sido la finalidad perseguida por el legislador.”*

<sup>46</sup> PASCUAL GARCÍA, J. *“La regulación de los convenios administrativos en la ley de régimen jurídicos del sector público”* Revista Española de Control Externo, vol. XVIII, nº 54, septiembre de 2016, pp 157-186.

<sup>47</sup> CALAFELL FERRÁ, V. J. *“La jurisprudencia sobre los convenios entre Administraciones Públicas”*. Parlamento y Constitución. Anuario. Nº 8, 2004. pág. 314.



#### 4.3.1. Requisitos de eficacia.

De manera clara pero concreta, el artículo 48.8 LRJSP expone que *“los convenios se perfeccionan con la prestación del consentimiento de las partes.”* En este sentido, cabe mencionar la manera en la que se presta el consentimiento siendo este de manera libre, sin obrar violencia, intimidación, error o dolo; compartiendo con la figura del contrato o demás negocios jurídicos las típicas formas de vicio en el consentimiento. Por cuanto a la forma de celebración del convenio, atendemos a lo establecido por el artículo 36 LPAC en donde se menciona que *“los actos administrativos se producirán por escrito...”* estableciendo con carácter general la forma escrita de los actos administrativos y por tanto de los convenios administrativos.

El artículo 48.8 LRJSP, además establece dos requisitos de eficacia respecto a la inscripción y publicación de los convenios, en tanto en cuanto vincula a los convenios suscritos por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos o entidades de derecho público vinculados o dependientes, a inscribirlos en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal, y a su publicación en el BOE.

#### 4.3.2. Requisitos de validez.

Estos requisitos y siguiendo con la temática de los elementos formales de los convenios administrativos, lo subdividiremos en tres apartados a fin de separar por materia los requisitos de validez que establece la LRJSP.

En primer lugar, comentamos un **elemento de carácter técnico** establecido en el artículo 48.3 LRJSP en cuanto menciona que *“la suscripción de convenios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, contribuir a la realización de actividades de utilidad pública y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”* Esta eficiencia en la gestión pública (artículo 31.2 CE) que establece el legislador, se asemeja bastante al principio contemplado en el artículo 103.1 CE donde se establece el principio de eficacia administrativa. Ambos principios, el de eficacia y el de eficiencia, son dos principios relacionados, pero teniendo por diferencia el modo en el cual se consiguen los objetivos marcados o se realiza la actuación administrativa. La



eficacia supone conseguir un objetivo marcado y la eficiencia conseguir dicho objetivo de la manera más beneficiosa o correcta posible. Por ello, a fin de obedecer este requisito de eficiencia en relación con los convenios, la Administración Pública deberá realizar un estudio de la mejora de dicha eficiencia, teniendo que formular una especial motivación en relación con este principio.

En segundo lugar, la LRSJP establece distintas **disposiciones de carácter financiero y económico** en la celebración de los convenios, manteniendo que se deberá atender a la legislación presupuestaria, en donde los compromisos financieros que se acuerden deberán ser financieramente sostenibles, y que las aportaciones financieras no podrán ser superiores a los gastos de la ejecución. Estos tres requisitos a tener en cuenta están previstos en el artículo 48.4-6 LRJSP, y son incluidos por el legislador en la reforma de la ley a raíz de la influencia del informe del Tribunal de Cuentas 878 ya comentado anteriormente.

En tercer y último lugar de este apartado, es respecto a la **tramitación de los convenios administrativos**. Cabe mencionar que la LRJSP no establece un procedimiento especial de cara a la celebración de convenios, por lo que completaremos lo expuesto en el Capítulo VI de la LRJSP de los Convenios, con las normas procedimentales de carácter general del artículo 70 LPAC<sup>48</sup>. Especial relevancia tiene en la tramitación la competencia para suscribir convenios, la cual viene marcada por las propias competencias atribuidas de las Administraciones Públicas, no obstante, de ello se ocupa el artículo 48.1 y 48.2 LRJSP del mismo modo.

La tramitación del procedimiento viene marcada por la realización de una serie de trámites perceptivos contemplados en el artículo 50 LRJSP, los cuales se corresponden a acompañar una memoria justificativa de la idoneidad del convenio y su ajuste a la legalidad, correspondiendo además si se tratase de un convenio donde la AGE o sus órganos dependientes se vean involucrados, de requerirse adicionalmente de un informe del servicio jurídico y de tantos informes preceptivos que mencione la normativa especial aplicable, y de una autorización previa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

---

<sup>48</sup> PASCUAL GARCÍA, J. “La regulación de los convenios administrativos en la ley de régimen jurídicos del sector público” Revista Española de Control Externo, vol. XVIII, nº 54, septiembre de 2016, pp 157-186



### 4.3.3. Contenido del convenio.

Último elemento perteneciente a los elementos formales de los convenios administrativos es el contenido mínimo que deben incluir para una válida celebración de los mismos. Estos aspectos de contenido mínimo, en donde las partes según su conveniencia pueden ampliar, vienen contemplados en el artículo 49 LRJSP, los cuales pasamos a reproducir a continuación sin más comentario que su enumeración:

- Sujetos que suscriben el convenio y la capacidad jurídica.
- La competencia en virtud obra la Administración Pública para convenir.
- El objeto del convenio y las actuaciones a realizar por las partes firmantes.
- Obligaciones y compromisos económicos asumidos por cada una de las partes.
- Las consecuencias en caso de un incumplimiento de las obligaciones y compromisos adquiridos.
- Mecanismos de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio.
- El régimen de modificación del convenio.
- Plazo de vigencia del convenio. En este apartado se establece que los convenios deberán tener una duración determinada, con un máximo de cuatro años (salvo que normativamente se prevea un plazo superior), con posibilidad de prórroga de otros cuatro años adicionales.

Tras la celebración del convenio, y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 53 LRJSP, si el convenio supone la suscripción de compromisos económicos que superen la cuantía de los 600.000 euros, éstos deberán ser remitidos al Tribunal de Cuentas u órgano externo de fiscalización de la CCAA, notificando a estos órganos cualquier circunstancia relativa a las modificaciones, variaciones, prórrogas, alteración de los importes y la extinción. Esta medida refuerza el control y supone una garantía respecto al cumplimiento de la legalidad y de la naturaleza de los convenios a fin de evitar un uso fraudulento de la figura del convenio administrativo.



## **5. LA EXTINCIÓN. EL CUMPLIMIENTO Y LA RESOLUCIÓN.**

El convenio administrativo como instrumento de búsqueda de un fin común, tal y como enumeramos en el anterior apartado respecto al contenido mínimo, debe contener un plazo de vigencia determinado, tras lo cual ningún convenio puede tener una duración indeterminada o un carácter indefinido. Ello nos lleva en cierto modo a la inevitable extinción del convenio, circunstancia contemplada y regulada en los artículos 51 y 52 de la LRJSP.

El artículo 51 LRJSP se ocupa de la extinción de los convenios, en donde se refiere y alude a dos causas de extinción, el cumplimiento y la resolución. Respecto al cumplimiento de los convenios supone que las partes firmantes han conseguido llevar a cabo lo planteado dentro del convenio, es decir, cumplir con el objeto del convenio. Los efectos del cumplimiento se regulan en el artículo 52.1 y 52.2 LRJSP, donde principalmente se expresa respecto de la liquidación de los convenios, sobre todo en materia de índole económica en relación con las actuaciones ejecutadas. Los resultados obtenidos de la actividad o actuación objeto del convenio serán de la titularidad de quien o quienes designaron las partes a la firma del convenio, siendo este un requisito de contenido mínimo indicar en su texto la titularidad de los resultados obtenidos (artículo 49.c) LRJSP), como ya habíamos enumerado anteriormente. En este sentido y en la línea de la atribución de la titularidad de los resultados obtenidos, hay que mencionar que desde un punto de vista teórico, los resultados de la actividad convencional deberían ser acorde al beneficio mutuo y bajo la premisa de la reciprocidad de acciones respecto de los resultados, ello con vistas a cumplir con la verdadera naturaleza del convenio y que no se utilice este instrumento jurídico en fraude de ley para evitar otros métodos o instrumentos jurídicos más garantistas.

Visto el cumplimiento, otra causa de extinción de los convenios administrativos es la resolución, siendo el antónimo del cumplimiento. El artículo 51.2 LRJSP se ocupa de las causas de resolución de los convenios administrativos, donde enumera cuatro supuestos de resolución, añadiendo un quinto apartado que permite a las partes establecer distintas causas de resolución como crean conveniente en el clausulado del convenio, y la resolución por causas previstas en otras leyes. A este respecto, el listado de causas de resolución de los convenios no pertenece a un listado cerrado, permitiendo el legislador una gran variedad de supuestos de resolución fuera del artículo 52 LRJSP. Son causas de resolución de los convenios administrativos el fin del plazo de vigencia



establecido sin haberse prorrogado, la resolución mediante el acuerdo de todos los firmantes, la resolución por el incumplimiento de las obligaciones y compromisos adquiridos por las partes mediante la prestación del consentimiento, y la declaración de nulidad del convenio por decisión judicial. Cabe recordar que como mencionamos antes, la extinción de un convenio conlleva a un proceso liquidatorio, independientemente de si es por cumplimiento o por resolución, teniendo por finalidad dicha liquidación evitar que se produzca un enriquecimiento injusto por parte de cualquiera de las partes a raíz del convenio <sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> PASCUAL GARCÍA, J. *“La regulación de los convenios administrativos en la ley de régimen jurídicos del sector público”* Revista Española de Control Externo, vol. XVIII, nº 54, septiembre de 2016, pp 157-186.



## 6. CONCLUSIONES.

**Primera.** - El entendimiento del sistema organizativo y del funcionamiento de la Administración Pública, hace necesaria la existencia de elementos que ayuden a cumplir con los principios del deber de colaboración, la coordinación y cooperación administrativa. El convenio se sitúa dentro de la actividad a desarrollar por la Administración Pública como la herramienta o el instrumento idóneo para conseguir lo que otras figuras como el contrato, la subvención o la encomienda de gestión, no dan alcance.

**Segunda.** - Por cuanto a la regulación, históricamente no ha sido un ejemplo de rigor legislativo lo concerniente al convenio administrativo, caracterizándose este por tener una insuficiencia regulatoria manifiesta. No obstante, con la reforma y entrada en vigor de la Ley 40/2015 LRJSP, se dio un giro de ciento ochenta grados y se ofreció por parte del legislador una mejora regulatoria marcando los elementos esenciales de la institución jurídica objeto del presente trabajo.

La actual regulación es adecuada, pero se puede completar, por ejemplo en el ámbito del procedimiento de celebración del convenio o tramitación del expediente del convenio, donde la ley expresa únicamente la preceptiva solicitud de una memoria justificativa, además de otros elementos en función de la Administración y normativa autonómica. Los convenios se caracterizan por tener una regulación sectorial y dispersa, lo cual es positivo en cierto modo. Una excesiva regulación de esta figura jurídica limitaría el poder y alcance del convenio respecto a los tan distintos y variados ámbitos o sectores a los que se puede adaptar y, por tanto, supondría una limitación a la actuación de la Administración Pública; no obstante por el contrario, una regulación escasa conlleva a la posible realización de actuaciones descontroladas las cuales pueden suponer vías de escape para actuar en fraude de ley.

**Tercera.** - Hemos analizado la figura del convenio administrativo frente a otros elementos como son el contrato, la subvención y la encomienda de gestión, y delimitado las principales diferencias entre unas figuras y otras. No obstante en la realidad, la creación y celebración de convenios puede ser un tanto de dudosa legalidad por no ser el medio más idóneo para la celebración del negocio jurídico. Es el caso por ejemplo de los convenios de patrocinio institucional, los cuales una Administración otorga una prestación económica, y una entidad privada publicita y pone el logo de la



Administración donde se acuerde. Estos tipos de convenios ya bien son bastante discutibles en tanto en cuanto el objeto puede obedecer al de un contrato administrativo o al de una subvención, dada la actividad de fomento de esta y donde el patrocinio frecuentemente es hacia clubes deportivos. Los fines de la Administración Pública poco coinciden con la necesidad de patrocinio institucional y por ende no se obtiene un fin común, característica de los convenios de esta temática, por no mencionar la equivalencia de prestaciones que deben concurrir en un convenio<sup>50</sup>.

La celebración de convenios muchas veces no obedece a lo establecido por el ordenamiento jurídico y a la naturaleza propia de esta institución jurídica. Se recurre en ocasiones a la figura del convenio como medio para evitar las garantías y principios de otros elementos como la contratación pública o la concesión de subvenciones.

**Cuarta.** - Dicho lo anterior, los convenios necesitan de más control y vigilancia para evitar actuaciones de dudoso encaje en el ordenamiento jurídico. Por ello, una mejora en el procedimiento o requisitos para la firma de los convenios sería oportuno. Por dar un ejemplo, aparte de la memoria justificativa, que sea preceptiva para todos los convenios la solicitud de un informe jurídico vinculante que habilite o no la celebración de convenios. También como medida, podemos considerar reducir la cuantía de 600.000 euros del artículo 53 LRJSP a la mitad, para la remisión de los convenios al Tribunal de Cuentas u órgano externo de fiscalización y así aumentar la cobertura a más convenios.

**Quinta.** - La eficiencia y la eficacia en la actividad administrativa son dos principios de especial importancia en la forma en la que la Administración Pública ejerce sus competencias. El convenio administrativo, se contempla como uno de los instrumentos más idóneos para cumplir con dichos principios, por cuanto es la herramienta por excelencia de los principios de la colaboración y cooperación administrativa. Asimismo, los convenios sirven para lograr fines comunes en numerosos sectores y ámbitos en los que la Administración Pública debe actuar, pudiendo ser convenios urbanísticos, de educación y universidades, carreteras e infraestructuras, convenios tributarios etc.

La naturaleza jurídica y el uso que se da al convenio, le otorga una relevancia ignorada por el legislador, arrastrando históricamente carencias regulatorias y donde esperamos que en un futuro, se dote al convenio de mayores garantías y principios.

---

<sup>50</sup> BAUZÁ MARTORELL, F. J. *“La necesaria regulación del contrato de patrocinio institucional”* Observatorio de Contratación Pública. 2017.



## 7. BIBLIOGRAFÍA.

- ACOSTA P., “*El interés general como principio inspirador de las políticas públicas*” Revista General de Derecho Administrativo, número 41. Iustel, 2016.
- BUENO ARMIJO, A. “*La concesión directa de subvenciones*”. Revista de Administración Pública, N.º 204, septiembre- diciembre, 2017, pp 269-312.
- BLANCO HIGUERA, A.L.; “*La nulidad del convenio simulado y del negocio oculto*” ASOCEX, Asociación de Órganos de Control Externo Autonómicos, (en línea). Disponible en el siguiente [enlace](#).
- CALAFELL FERRÁ, V. J. “*La jurisprudencia sobre los convenios entre Administraciones Públicas*”. Parlamento y Constitución. Anuario. N.º 8, 2004. pág. 314.
- CLAVERO ARÉVALO, M. “*Consecuencias de la concepción del Derecho Administrativo como ordenamiento común y normal*”, en Estudios de Derecho Administrativo, Civitas, Madrid, 1992.
- Congreso.es, sinopsis artículo 103 CE (en línea) GARCÍA TREVIJANO E.; MORET V.; MIRANDA L. “*Los principios de la actuación de las Administraciones Públicas*”. Disponible en el siguiente [enlace](#).
- Constitucion40.com (en línea). MARTIN REBOLLO, L. “*Los retos actuales y la eficacia de la Administración Pública*”. 2019. Disponible en el siguiente enlace.
- COSCULLUELA MONTANER, L. “*Manual de Derecho Administrativo*”, Civitas, Navarra. 2015.
- GAMERO CASADO, E.; FERNÁNDEZ RAMOS, S.: “*Manual Básico de Derecho Administrativo*”, decimocuarta edición. Editorial Tecnos, 2017.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R. “*Curso de Derecho Administrativo P*”. Décima edición. Civitas. Madrid. 2001.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., & FERNÁNDEZ, T. R., “*Curso de derecho administrativo*”. Civitas Ediciones S.L., Madrid, 2006
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; “*Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado*” Revista española de derecho administrativo, N.º 89, 1996, págs. 69-89.
- GARCÍA-GALLARDO FRINGS, P. Y BUENO SÁNCHEZ J. M.; “*Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo*”, segunda edición. Thomson Reuters Aranzadi. 2018.



- GARRIDO FALLA, F., “*Sobre el Derecho Administrativo y sus ideas cardinales*”. Revista de Administración Pública, Número 7, págs. 11-50. 1952
- GONSÁLBEZ PEQUEÑO, H. “*Los convenios administrativos*”. “*Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*”. Editorial Universidad de Sevilla. Sevilla. 2016.
- HARIOU, M. “*Derecho Administrativo y Derecho público*”. Editorial Jurídica Universitaria. 2007.
- JIMÉNEZ VACAS J.J.; MORILLAS PADRON L.; GALLARDO ROMERA E. “*La figura del convenio administrativo en la Ley 40/2015, de Régimen jurídico del Sector Público y su tipología*”. Revista Auditoria Pública, N.º 70. 2017. pp. 119-126.
- LÓPEZ CALERA, N.: “*El interés público: entre la ideología y el Derecho*”, en Anales de la Cátedra Francisco Suárez, 44. 2010. pág. 133.
- MOREO MARROIG, T. “*Los convenios. Distinción entre las tres figuras jurídicas: Subvención, Contrato, Convenio*”. ASOCEX, Asociación de Órganos de Control Externo Autonómicos, (en línea). Disponible en el siguiente [enlace](#).
- PARADA VÁZQUEZ, R. “*Concepto y fuentes del derecho administrativo.*” Segunda edición. Marcial Pons. 2012.
- PAREJO ALFONSO, L: “*Capítulo X: El interés general o público*”, Ariel S.A., Editorial. 2003. pág. 607.
- PASCUAL GARCÍA, J. “*La regulación de los convenios administrativos en la ley de régimen jurídicos del sector público*” Revista Española de Control Externo, vol. XVIII, N.º 54, septiembre de 2016, pp 157-186.
- SÁNCHEZ- ANDRADE FERNÁNDEZ M.J. “*Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo*”, segunda edición. Thomson Reuters Aranzadi. 2018.
- SANTAMARIA PASTOR, J.A.; “*Principios de Derecho Administrativo General*”, Tomo I, Cuarta edición, Iustel. 2016
- TOSCANO GIL, F. “*La nueva regulación de los Convenios administrativos en la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público*” Revista General de Derecho Administrativo, N.º 45, Iustel, mayo 2017.
- BAUZÁ MARTORELL, F.J.; “*Convenios con particulares: límites entre contrato, convenio y subvención*”. Revista General de Derecho Administrativo, N.º 48. Iustel. 2008.



- MUÑOZ, M.; COYLE C.; “*La nueva regulación de los convenios entre Administraciones Publicas y particulares*”. Actualidad Jurídica Aranzadi N.º 914/2015. 2015.