



Expediente n.º: 1923/20258

INFORME DE SECRETARÍA

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3.3 a) del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el Régimen Jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, en consonancia con el 50.2 a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se emite informe previo a la aprobación del "**Convenio de colaboración entre el Ayuntamiento de Agaete y el Ilustre Colegio Oficial de Veterinarios de las Palmas**", sobre la base de los siguientes antecedentes y consideraciones jurídicas

ANTECEDENTES

I.- Mediante providencia de la Alcaldía de fecha 13 de febrero de 2024, se solicita la emisión del correspondiente informe jurídico previo a la suscripción del referido convenio.

II.- Se dan por reproducidos los demás antecedentes documentales obrantes en el expediente nº 407/2024.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Cuestión previa.- Dada la premura de tiempo para acometer un estudio en profundidad del expediente, el informe se limitará a analizar el borrador de convenio remitido a la luz de la normativa reguladora dictada al respecto, con objeto de comprobar su adecuación a la misma y determinar el órgano competente y el procedimiento a seguir para su aprobación y suscripción.

Primera.- Como es sabido, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 137 y 140 de la Constitución Española, los Municipios gozan de **autonomía para la gestión de sus respectivos intereses**. Por autonomía local se entiende, siguiendo lo dispuesto en el artículo 3 de la Carta Europea de Autonomía Local de 15 octubre de 1985 (CEAL), el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

Para la efectividad de la autonomía local garantizada constitucionalmente, el artículo 2.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) establece que la legislación sectorial del Estado y la de las Comunidades Autónomas, deberá asegurar a los Municipios su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Asimismo, el artículo 5 LRBRL, para el cumplimiento de sus fines y en el ámbito de sus respectivas competencias confiere a las Entidades Locales **plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda**





clase de bienes, celebrar contratos, establecer y explotar obras o servicios públicos, obligarse, interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes.

Por su parte, el artículo 25.1 LRBRL señala que el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal (...). En similar sentido, el artículo 4.2 CEAL reconoce la plena libertad de las Entidades Locales para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad.

Segunda.- Por lo que se refiere a la posibilidad de celebrar convenios, es preciso acudir a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) cuyo artículo 48.1 contiene una **habilitación legal expresa y genérica** al señalar que las Administraciones Públicas, sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán suscribir convenios con sujetos de derecho público y privado, sin que ello pueda suponer cesión de la titularidad de la competencia.

En el ámbito local es el artículo 111 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), el que habilita a las Entidades Locales para concertar los contratos, pactos o condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración.

Ahora bien, por obvio que sea conviene recordar que dicha habilitación legal de los sujetos intervinientes para celebrar convenios no es ilimitada, sino que está sujeta a determinados **principios o límites**, entre los que cabe destacar el servicio objetivo a los intereses generales, los principios de legalidad e interdicción de la arbitrariedad (arts. 103.1 y 9.3 de la Constitución), y los principios de competencia (art. 48.1 LRJSP) y de buena administración (art. 111 TRRL).

Tercera.- Sentado lo anterior, resulta conveniente precisar en este punto la **naturaleza jurídica** de los convenios administrativos a la vista de las diferentes definiciones procedentes tanto del acervo doctrinal y jurisprudencial como de la nueva ley. De entre las primeras cabe definir de forma sincrética y resumida el convenio administrativo como un negocio jurídico que resulta del acuerdo de voluntades entre dos o más partes, de las que al menos una de ellas ha de ser necesariamente Administración Pública y que, en virtud de la presencia predominante de la idea de colaboración en la consecución de un fin común de interés público, se encuentra excluido de la normativa de contratación.

Con respecto a la definición legal, señala el artículo 47.1 LRJSP 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.

De ambas definiciones se pueden extraer los aspectos fundamentales de la noción de convenio administrativo, a saber:





a) voluntariedad e igualdad de las partes: el convenio administrativo es un acuerdo de voluntades de dos o más partes que se sitúan en un plano de igualdad, en el que la Administración no ejerce sus potestades de imperium.

b) una de ellas debe ser Administración Pública: pueden ser parte del convenio las Administraciones Públicas y otras entidades de derecho público, incluyendo a las Universidades, y los sujetos de derecho privado.

c) eficacia vinculante: el convenio supone la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles tal como se infiere *a sensu contrario* del segundo párrafo del apartado 1 del artículo 47, según el cual no tienen la consideración de convenios los Protocolos Generales de Actuación o instrumentos similares que comporten meras declaraciones de intención de contenido general o que expresen la voluntad de las Administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles; en todo caso, solo produce efectos entre las partes no frente a todos.

d) comunidad de intereses: el fin del convenio es la colaboración tendente a la consecución de un interés común, aspecto determinante para distinguirlo de otras figuras con las que habitualmente se confunde o entremezcla, como son el contrato (cuyas notas diferenciadoras son la onerosidad y la total contraposición de intereses de las partes, una de las cuales ostenta facultades de supremacía y de dirección contractual), y la subvención (cuya nota característica para diferenciarla del convenio es la no existencia de contraprestación alguna para la Administración concedente).

e) exclusión de la normativa de contratación: en efecto, los convenios estarán excluidos de la normativa de contratación, aplicándose supletoriamente sus principios para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse. Ahora bien, si el convenio esconde el objeto propio de un contrato, entonces tendrá naturaleza de contrato y se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público.

Cuarta.- Para matizar un poco más la naturaleza jurídica de los convenios, resulta preciso hacer una somera mención a los siguientes negocios e instrumentos que quedan **excluidos del régimen jurídico básico de los convenios administrativos** previsto en la LRJSP:

- los convenios que se celebren como terminación del procedimiento entre la Administración y un particular o incluso entre Administraciones Públicas (art. 48.9 LRJSP), que se rigen por el artículo 86 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

- los convenios en los que se sustente, en su caso, una encomienda de gestión (art. 48.9 LRJSP). Y es que una cosa es el convenio como instrumento y otra la encomienda de gestión formalizada mediante el mismo en los casos en que así proceda, esto es, cuando la encomienda tenga lugar entre órganos o entidades de diferentes Administraciones (art. 11.3.b LRJSP). En la encomienda, por tanto, no hay un verdadero convenio, entendiendo por tal un negocio jurídico bilateral adoptado en pie de igualdad entre las partes que lo conciertan, sino un mandato jerárquico o cuasi jerárquico. Las encomiendas de gestión, deben diferenciarse, a su vez, de la figura del «encargo de gestión» o contratación «in house providing».





- los Protocolos Generales de Actuación o instrumentos similares que comporten meras declaraciones de intenciones de contenido general o que expresen la voluntad de las Administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles (art. 47.1 LRJSP).

- los convenios urbanísticos, los cuales se registrarán por los artículos 288 y siguientes de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias y, supletoriamente, por las disposiciones de la LRJSP.

Quinta.- Reconocida pues la capacidad de los sujetos intervinientes para formalizar el presente convenio y perfilada su naturaleza jurídica, procede en este momento analizar los **requisitos** materiales y formales que deben concurrir para ello extraídos de la normativa dictada al respecto. Así, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 LRJSP, los convenios administrativos deberán tener en cuenta los siguientes requisitos materiales:

- 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* (art. 48.3 LRJSP).
- La gestión, justificación y resto de actuaciones relacionadas con los gastos derivados de los convenios que incluyan compromisos financieros para la Administración Pública o cualquiera de sus organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes que lo suscriban, así como con los fondos comprometidos en virtud de dichos convenios, *se ajustarán a lo dispuesto en la legislación presupuestaria* (art. 48.4 LRJSP).
- Los convenios que incluyan compromisos financieros *deberán ser financieramente sostenibles*, debiendo quienes los suscriban tener capacidad para financiar los asumidos durante la vigencia del convenio (art. 48.5 LRJSP).
- *Las aportaciones financieras que se comprometan a realizar los firmantes no podrán ser superiores a los gastos derivados de la ejecución del convenio* (art. 48.6 LRJSP).
- Cuando el convenio instrumente una subvención deberá cumplir con lo previsto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y en la normativa autonómica de desarrollo que, en su caso, resulte aplicable (art. 48.7 LRJSP).
- Asimismo, cuando el convenio tenga por objeto la delegación de competencias en una Entidad Local, deberá cumplir con lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (art. 48.7 LRJSP).

Por lo que se refiere a los requisitos formales, según el artículo 49 LRJSP los convenios deberán incluir, al menos, las siguientes materias:

- a) Sujetos que suscriben el convenio y la capacidad jurídica con que actúa cada una de las partes.
- b) La competencia en la que se fundamenta la actuación de la Administración Pública,





de los organismos públicos y las entidades de derecho público vinculados o dependientes de ella o de las Universidades públicas.

c) Objeto del convenio y actuaciones a realizar por cada sujeto para su cumplimiento, indicando, en su caso, la titularidad de los resultados obtenidos.

d) Obligaciones y compromisos económicos asumidos por cada una de las partes, si los hubiera, indicando su distribución temporal por anualidades y su imputación concreta al presupuesto correspondiente de acuerdo con lo previsto en la legislación presupuestaria.

e) Consecuencias aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por cada una de las partes y, en su caso, los criterios para determinar la posible indemnización por el incumplimiento.

f) Mecanismos de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio y de los compromisos adquiridos por los firmantes. Este mecanismo resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios.

g) El régimen de modificación del convenio. A falta de regulación expresa la modificación el contenido del convenio requerirá acuerdo unánime de los firmantes.

h) Plazo de vigencia del convenio teniendo en cuenta que deberán tener una duración determinada que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior; sin perjuicio de que en cualquier momento antes de la finalización de dicho plazo, los firmantes del convenio puedan acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción.

Sexta.- Por lo que respecta al **órgano competente** para la aprobación y suscripción de convenios, debemos comenzar señalando que, habida cuenta del silencio normativo que guarda la LRBRL en relación con el órgano municipal competente, nos encontramos ante uno de los debates doctrinales más habituales en el que se distinguen dos posiciones básicas sobre esta cuestión, aquellos que determinan la competencia por razón de la materia (o, por analogía, las atribuidas en el ámbito de la contratación), y otros que determinan la competencia del Pleno por tratarse de actos de cooperación interadministrativa.

En Canarias, sin embargo, la regulación de esta materia se contiene en distintos preceptos. Por una parte, la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias (LMC), atribuye al Alcalde en su artículo 31.1 e) la facultad de *firmar los convenios acordados por el Pleno*; en su artículo 31.1 x) el *otorgamiento de las subvenciones concertadas o nominadas en el presupuesto*, lo que en coherencia conlleva la facultad de aprobar y suscribir convenios que instrumenten dichas subvenciones; y, finalmente, en su artículo 125 e) regula como un supuesto de convalidación los convenios suscritos por el Alcalde sin la autorización del Pleno, hasta tanto éste los ratifique.

Por otra parte, el artículo 16.3 de la Ley 14/1990, de 26 de julio de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (precepto no derogado por la anterior), establece que *las Entidades Locales actuarán en los convenios a través de su Presidente, previa autorización expresa del Pleno de la Corporación otorgada por la*





mayoría simple de los asistentes a la sesión, salvo que el convenio se refiera a materia en las que se exija el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

Pues bien, si tenemos en cuenta que el artículo 15 de la Ley 14/1990 circunscribe dichos convenios a aquellos en que intervengan los Municipios con los Cabildos o con la Comunidad Autónoma, y que el artículo 21.1.s) LRBRL atribuye al Alcalde la competencia residual, cabe concluir que en el Ayuntamiento de Agaete corresponde al **Pleno** la aprobación de convenios de colaboración firmados con el Estado, la Comunidad Autónoma, el Cabildo Insular o con otros Ayuntamientos, incluidos sus organismos públicos o entidades de Derecho público vinculados o dependientes (arts. 15 y 16 de la Ley 14/1990); así como aquellos otros que versen sobre materias competencia del Pleno o cuya aprobación exija una mayoría especial (arts. 22.2 c) y g), y 47.2 LRBRL); y al **Alcalde** (o por delegación, al concejal delegado), el resto de convenios, entre ellos los que se formalicen con sujetos de derecho privado o con Universidades, sin olvidar los convenios que instrumenten una subvención o la suscripción de convenios sin la autorización del Pleno cuando concurren razones de urgencia debidamente justificadas, en cuyo caso su eficacia quedará demorada hasta la ratificación de aquél (art. 125 e) LMC y 39 LPAC).

Analizado el texto del convenio objeto de informe, cabe concluir que **la competencia para su aprobación corresponde al Alcalde, toda vez que se formaliza con sujetos de derecho privado.**

Octava.- En cuanto a los **trámites procedimentales** que deben cumplimentarse para la suscripción del presente convenio, el artículo 50.1 LRJSP establece como novedad que sin perjuicio de las especialidades que la legislación autonómica pueda prever, *será necesario que el convenio se acompañe de una memoria justificativa donde se analice su necesidad y oportunidad, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como el cumplimiento de lo previsto en esta Ley.*

El resto de trámites a que alude el mencionado precepto no son de directa aplicación a las Entidades Locales; así pues, ante esta exigua regulación legal será preciso acudir a lo dispuesto para la tramitación de los expedientes en la normativa local sobre la base del artículo 4.1 del Código Civil que permite *la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón*, y respetando en todo caso lo preceptuado en el artículo 70 LPAC. En coherencia con ello, la tramitación de los convenios administrativos en los que sea parte el Ayuntamiento de Agaete deberá ajustarse al siguiente **cauce procedimental**:

1. Providencia de inicio del expediente por la Alcaldía o Concejalía delegada (arts. 40.1 b) LMC, y 58 y ss LPAC), ordenando la confección del borrador de convenio a suscribir o, en su caso, incorporando al expediente el convenio remitido por la Administración o Entidad promotora, previa depuración de su articulado cuando resulte necesario o conveniente.

2. Memoria justificativa (art. 50.1 LRJSP) en la que se analice la necesidad y oportunidad, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como el cumplimiento de lo previsto en la LRJSP.





3. Informe de la Secretaría (arts. 50.2 a) LRJSP), que no será necesario cuando el convenio se ajuste a un modelo normalizado informado previamente por la misma.

4. Cualquier otro informe preceptivo que establezca la normativa aplicable (art. 50.2 b) LRJSP y 79 LPAC).

5. Informe de fiscalización de la Intervención General cuando resulte preceptivo (art. 4 del Real Decreto 128/2018, en consonancia con el 3.2 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el Régimen Jurídico del Control Interno en las entidades del Sector Público Local).

6. Aprobación del convenio por el órgano competente, que en este caso será el **Alcalde** mediante decreto en el que se deberá insertar, por razones de claridad y seguridad jurídica, el texto íntegro del convenio objeto de aprobación.

7. Suscripción y firma del convenio por la Alcaldía-Presidencia o, en su caso por el concejal correspondiente (arts. 21.1 b) LRBRL y 31.1 e) Ley 7/2015), junto con el Secretario General a los solos efectos de fe pública (arts. 55.1.a) LMC). A partir de la firma de ambas partes el convenio se entenderá perfeccionado (art. 48.8 LRJSP).

8. Publicación en el Portal de Transparencia del convenio suscrito (art. 8.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno).

9. Inscripción o depósito en el Registro electrónico de convenios que se cree al efecto (art. 144.3 LRJSP), de las copias de los documentos de formalización de los convenios. Sin perjuicio de ello, cada unidad administrativa llevará un archivo de los ejemplares originales de los convenios que hayan tramitado, debiendo comunicar al registro de convenios aquellos que hayan perdido vigencia en el ejercicio anterior por transcurso del plazo, cumplimiento de su objeto, denuncia o cualquier otra circunstancia

10. Remisión a la Audiencia de Cuentas de Canarias en un plazo de tres meses desde su suscripción, de aquellos convenios cuyos compromisos económicos asumidos superen los 600.000 euros (art. 53.1 LRJSP), circunstancia que no concurre en este caso.

Por todo lo expuesto cabe concluir que, **una vez cumplimentados los trámites y requisitos mencionados, e incorporados todos los documentos al expediente, no existirá inconveniente legal para que el Alcalde-Presidente, como órgano competente para resolver, apruebe el convenio objeto de informe por cuanto contribuye a la realización de actividades de utilidad pública.**

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

