



# **La nueva regulación de los convenios de colaboración y memorandos de entendimiento en el ámbito del Ministerio de Defensa**

**MINISTERIO DE DEFENSA**

**Intervención General de la Defensa**

Edita:



NIPO: 076-05-042-0

Depósito Legal: M-9342-2005

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.300 ejemplares

Fecha de edición: marzo, 2005

# ÍNDICE

I. Prólogo.....	7
II. Lista de siglas y acrónimos.....	13
III. La nueva regulación de los convenios de colaboración en el ámbito del Ministerio de Defensa .....	25
IV. Memorandos de entendimiento en el ámbito del Ministerio de Defensa .....	251
V. Documentación consultada.....	457

# PRÓLOGO

## PRÓLOGO

En abril de 2003 fue editado, por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, el primer estudio sistemático llevado a cabo en el ámbito de este organismo sobre convenios de colaboración y memorandos de entendimiento (MOU), dos figuras de gran repercusión en el tráfico jurídico y financiero de las Fuerzas Armadas, dado el progresivo incremento que, en términos cuantitativos y por lo que se refiere al presupuesto de la Sección 14, estaban adquiriendo.

La especificidad de las actuaciones que lleva a cabo el Ministerio de Defensa obliga a dicho departamento a dotarse de los medios materiales más adecuados en orden al aseguramiento de la más estricta eficacia en el cumplimiento de la misión que el ordenamiento jurídico encomienda a las Fuerzas Armadas. La defensa adecuada de la integridad territorial del Estado lleva implícita la necesidad de adquirir toda una serie de elementos operativos de difícil disponibilidad dado lo restringido —en ocasiones, incluso, lo inexistente— de un mercado en el que procurarse tales elementos. Por este motivo, el recurso a procedimientos de contratación paralelos a los regulados por los instrumentos legislativos más usuales —la ley y el reglamento— constituye una práctica cada vez más frecuente. Así, la celebración de negocios jurídicos con otros países, con el objetivo de satisfacer las necesidades de la defensa, ha determinado el recurso a instrumentos normativos propios del derecho internacional. En este sentido, el apartado 1, letra e, del artículo 3º del texto refundido de la Ley de Contratos de las Adminis-

traciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, contempla ya, dentro de los supuestos exceptuados de la aplicación de la legislación sobre contratos administrativos, aquellos *«acuerdos que celebre el Estado con otros Estados o con entidades de derecho internacional público»*.

Además, la consecución de una efectiva colaboración entre las diferentes Administraciones públicas, tal como exige el artículo 103 de nuestra Constitución, con el objetivo de incrementar la eficacia de la actuación administrativa, ha propiciado la utilización de técnicas de gasto distintas de las tradicionales. *«Los convenios de colaboración que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado»* se encuentran, en este sentido, excluidos del ámbito de aplicación del mencionado texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en el apartado 1, letra d, del artículo 3º de dicho texto.

La regulación de los convenios de colaboración en el ámbito del Ministerio de Defensa ha sido objeto, recientemente, de una profunda revisión a raíz de la promulgación de tres normas: la Orden Ministerial 169/2003, de 11 de diciembre, por la que se regula el procedimiento de celebración de los convenios de colaboración en el ámbito del Ministerio de Defensa; la Instrucción número 170/2003, de 15 de diciembre, del Subsecretario de Defensa, por la que se aprueban las normas para la elaboración y tramitación de los convenios de colaboración en el ámbito del Ministerio de Defensa; y la Orden DEF/3015/2004, de 17 de septiembre, sobre delegación de competencias en autoridades del Ministerio de Defensa en materia de convenios de colaboración. Este factor, unido a la promulgación de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, así como de las normas por la que se establece la nueva estructura orgánica del Ministerio de Defensa, ha obligado a revisar en su totalidad la edición anterior para adaptarla al nuevo marco normativo creado por las citadas disposiciones.

Por otra parte, y por lo que a los MOU se refiere, se ha realizado una necesaria adaptación a la nueva Ley General Presupuestaria y a la nueva estructura orgánica del departamento; se ha aumentado considerablemente el número de dictámenes del Consejo de Estado citados, al

objeto de facilitar la interpretación de aquellos extremos que ofrecían una mayor dificultad; se han incluido, por otra parte, una serie de instrumentos que no estaban contemplados en la edición anterior (cooperación España-EEUU, RTO, PCC, NAMSA, NSIP, PESD, EDA, cooperación España-Francia, OCCAR, CUIS); y se han añadido, como anexos, las normas internas básicas que los afectan (Orden Ministerial comunicada 53/1987, de 24 de septiembre; Normas-guía de 11 de mayo de 1990; Documento aclaratorio de 10 de febrero de 1997), todo lo cual ofrece una visión bastante completa y sistemática del panorama actual de los memorandos de entendimiento en lo que al ámbito de actuación del Ministerio de Defensa se refiere.

El conjunto de las cuestiones mencionadas ha propiciado la aparición del presente estudio que —a pesar de su acrecentamiento respecto a la versión anterior— ha buscado en todo momento la claridad y la concisión, al objeto de convertirlo en un instrumento eficaz, tanto en el aspecto de la gestión como en el del control interno de los convenios de colaboración y los MOU.

Quiero terminar manifestando mi felicitación a los autores de este estudio: el Teniente Coronel Interventor don JAVIER GARCÍA SERRANO y el Capitán Interventor don JESÚS DÍAZ TORRES.

Madrid, enero de 2005

RICARDO MARTÍNEZ GRANDE  
*General de División Interventor*  
INTERVENTOR GENERAL DE LA DEFENSA

# Lista de siglas y acrónimos

**AACP-1** *Allied Acquisition Practices Publication* (Publicación sobre prácticas de adquisición aliadas, OTAN)

**AC/135** *Group of National Directors on Codification* (Grupo de Directores Nacionales de Codificación, OTAN)

**AC/313** *Group on Acquisition Practices* (Grupo de Prácticas de Adquisiciones, OTAN)

**AGARD** *Advisory Group for Aerospace Research and Development* (Grupo Asesor para la Investigación y el Desarrollo Aeroespacial, OTAN)

**AJEMA** Almirante Jefe del Estado Mayor de la Armada

**BTID** base tecnológica e industrial de la defensa europea

**BOE** Boletín Oficial del Estado

**BOD** Boletín Oficial de Defensa

**BOD** *Board of Directors* (Junta Directiva, NAMSO)

**BOS** *Board of Supervisors* (Junta de Supervisores, OCCAR)

**CCAA** comunidades autónomas

**CEGEPEX** Centro de Gestión de Pagos en el Extranjero

**CEPA** *Common European Priority Area* (área prioritaria común europea, WRC)

**CNAD** *Conference of National Armaments Directors* (Conferencia de Directores Nacionales de Armamento, OTAN)

**COA** carta de oferta y aceptación (FMS)

**CP** *Capability Package* (paquete de capacidad, OTAN)

**CUIL** *Common Use Item List* (Lista de artículos de uso común)

**CUIS** *Common Use Item System* (Sistema de artículos de uso común)

**DCI** *Defense Capabilities Initiative* (Iniciativa sobre capacidades de defensa, OTAN)

**DGA** *Délégation générale pour l'armement* (Delegación General para el Armamento, Francia)

**DGAM** Dirección General de Armamento y Material

**DIGAM** Director General de Armamento y Material

**DIGENECO** Dirección General de Asuntos Económicos

**DIGENIN** Dirección General de Infraestructura

**DIGENPOL** Dirección General de Política de Defensa

**DIGERINS** Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa

**DISAM** *Defense Institute of Security Assistance Management* (Instituto de Defensa para la Gestión de la Asistencia en Seguridad, EEUU)

**DOD** *US Department of Defense* (Departamento de Defensa de los EEUU)

**DRG** *Defence Research Group* (Grupo de Investigación para la Defensa, OTAN)

**EA** *Executive Administration* (Administración Ejecutiva, OCCAR)

**ECAP** *European Capability Action Plan* (Plan de acción europeo de capacidades, UE)

**EDA** *European Defence Agency* (Agencia Europea de Defensa, UE)

**EDEM** *European Defence Equipment Market* (mercado europeo de equipos de defensa, UE)

**EDIG** *European Defence Industries Group* (Grupo de Industrias de Defensa Europeas)

**EEUU** Estados Unidos de América

**EFA** *European Fighter Aircraft* (Avión de combate europeo)

**EMACON** Estado Mayor Conjunto

**ERG** *European Research Grouping* (Grupo europeo de investigación, EUROPA)

**ESDP** *European Security and Defence Policy* (política europea de seguridad y defensa, UE)

**ETD** empresa transnacional de defensa

**EU** *European Union* (Unión Europea)

**EUCLID** *European Cooperation for the Long Term in Defence* (Cooperación europea a largo plazo en defensa, GAEO)

**EUROPA** *European Understandings for Research Organisation, Programmes and Activities* (Acuerdos europeos para organización, programas y actividades de investigación, GAEO)

**FA** *Framework Agreement* (acuerdo marco)

**FAS** Fuerzas Armadas españolas

**FMS** *Foreign Military Sales* (Ventas militares exteriores, EEUU)

**GAEO** Grupo de Armamento de Europa Occidental

**GEIP** Grupo Europeo Independiente de Programas

**GIED** Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa

**GQA** *Government Quality Assurance* (aseguramiento gubernamental de la calidad)

**I+D** investigación y desarrollo

**I+T** investigación y tecnología

**IA** *Implementing Arrangement* (acuerdo de ejecución; EUCLID, THALES)

**IC** *Infrastructure Committee* (Comité de Infraestructura, OTAN)

**IBAN** *International Board of Auditors for NATO* (Junta Internacional de Auditores de la OTAN)

**IEPG** *Independent European Programme Group* (Grupo Europeo Independiente de Programas)

**IGAE** Intervención General de la Administración del Estado

**IOC** Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado

**JCCA** Junta Consultiva de Contratación Administrativa

**JEMA** Jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire

**JEMAD** Jefe del Estado Mayor de la Defensa

**JEME** Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos

**JEMET** Jefe del Estado Mayor del Ejército de Tierra

**JP** *Joint Programme* (programa conjunto, THALES)

**LCAP** Ley de Contratos de las Administraciones Públicas

**LCE** Ley de Contratos del Estado

**LGP** Ley General Presupuestaria

**LGT** Ley General Tributaria

**LOA** *Letter of Offer and Acceptance* (carta de oferta y aceptación, FMS)

**LOCE** Ley Orgánica del Consejo de Estado

**LOI** *Letter of Intent* (carta de intenciones)

**LOFAGE** Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado

**LOR** *Letter of Request* (carta de solicitud, FMS)

**LRJAP-PAC** Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

**MDC** mecanismo de desarrollo de capacidades (UE)

**MIZ** *Material Information Zentrum*

**MOA** *Memorandum of Agreement* (memorando de acuerdo)

**MOU** *Memorandum of Understanding* (memorando de entendimiento)

**MRCA** *Multirole Combat Aircraft* (Avión de combate polivalente)

**NAC** *North Atlantic Council* (Consejo del Atlántico Norte, OTAN)

**NACOSA** *NATO Communications and Information Systems Operating and Supporting Agency* (Agencia OTAN para la Operación y Apoyo a los Sistemas de Comunicaciones e Informática)

**NAD** *National Armaments Directors* (directores nacionales de armamento)

**NADREP** *National Armaments Director Representative* (representante del NAD)

**NAHEMA** *NATO Helicopter Design and Development Production and Logistics Management Agency* (Agencia OTAN para la Gestión del Diseño, Desarrollo, Producción y Logística del Helicóptero NH90)

**NAMSA** *NATO Maintenance and Supply Agency* (Agencia de Mantenimiento y Abastecimiento de la OTAN)

**NAMMA** *NATO Multirole Combat Aircraft Development and Production Management Agency* (Agencia OTAN para la Gestión del Desarrollo, la Producción y el Apoyo en Servicio del MRCA)

**NAMSO** *NATO Maintenance and Supply Organization* (Organización de Mantenimiento y Abastecimiento de la OTAN)

**NAPMO** *NATO Airborne Early Warning and Control Programme Management Organization* (Organización OTAN para la Gestión del Programa del Sistema Aerotransportado de Detección Avanzada y Control)

**NATO** *North Atlantic Treaty Organization* (Organización del Tratado del Atlántico Norte)

**NCS** *NATO Codification System* (Sistema de codificación de la OTAN)

**NEFMA** *NATO EFA Development Production and Logistics Management Agency* (Agencia OTAN para la Gestión del Desarrollo, la Producción y la Logística del EFA)

**NETMA** *NATO EF2000 and Tornado Development Production and Logistics Management Agency* (Agencia OTAN para la Gestión del Desarrollo, la Producción y la Logística del EF2000 y del Tornado)

**NH90** *NATO Helicopter for the 90's* (Helicóptero OTAN de los años 90)

**NIAG** *NATO Industry Advisory Group* (Grupo Asesor Industrial de la OTAN)

**NSIP** *NATO Security Investment Programme* (Programa de inversiones en seguridad de la OTAN)

**OOAA** organismos autónomos

**OAEO** Organización de Armamento de Europa Occidental

**OCCAR** *Organisation conjointe de coopération en matière d'armement* (Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento)

**OMP** *OCCAR Management Procedure* (procedimiento de gestión de la OCCAR)

**ONU** Organización de las Naciones Unidas

**OSCE** *Organization on Security and Cooperation in Europe* (Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa)

**OTAN** Organización del Tratado del Atlántico Norte

**PAEC** Plan de acción europeo de capacidades (UE)

**PCC** *Prague Capabilities Commitment* (Compromiso de capacidades de Praga, OTAN)

**PESC** política exterior y de seguridad común (UE)

**PESD** política europea de seguridad y defensa (UE)

**PEA** política europea de armamento (UE)

**PfP** *Partnership for Peace* (Asociación para la Paz)

**PMOU** *Programme Memorandum of Understanding* (memorando de entendimiento del programa)

**PYME** pequeña y mediana empresa

**RAE** Real Academia Española

**RCE** Reglamento de Contratos del Estado

**RGLCAP** Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas

**RTA** *Research and Technology Agency* (Agencia de Investigación y Tecnología, RTO)

**RTB** *Research and Technology Board* (Junta de Investigación y Tecnología, RTO)

**RTO** *Research and Technology Organization* (Organización de Investigación y Tecnología, OTAN)

**RTP** *Research and Technology Project* (proyecto de investigación y tecnología, WRC)

**SDGINSERT** Subdirección General de Inspección y Servicios Técnicos

**SDGPLAPRO** Subdirección General de Planificación y Programas

**SDGREINT** Subdirección General de Relaciones Internacionales

**SDGTECEN** Subdirección General de Tecnología y Centros

**SEDEF** Secretaría de Estado de Defensa / Secretario de Estado de Defensa

**SEGENPOL** Secretaría General de Política de Defensa / Secretario General de Política de Defensa

**SEGENTE** Secretaría General Técnica

**SHAPE** *Supreme Headquarters Allied Powers in Europe* (Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa, OTAN)

**SRB** *Senior Resource Board* (Junta Superior de Recursos, OTAN)

**TA** *Technical Arrangement* (acuerdo técnico, EUROPA)

**TAMG** *TA Management Group* (grupo de gestión del TA, EUROPA)

**THALES** *Technology Arrangement for Laboratories for the European Defence Science* (Acuerdo tecnológico para laboratorios de ciencia europea de defensa, GAEO)

**TRLCAP** texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas

**TRLGP** texto refundido de la Ley General Presupuestaria

**UE** Unión Europea

**UEO** Unión Europea Occidental

**UN** *United Nations* (Naciones Unidas)

**UTE** unión temporal de empresarios

**WEAG** *Western European Armaments Group* (GAEO o Grupo de Armamento de Europa Occidental)

**WEAO** *Western European Armaments Organisation* (OAEO u Organización de Armamento de Europa Occidental)

**WEU** *Western European Union* (UEO o Unión Europea Occidental)

**WRC** *WEAO Research Cell* (Célula de Investigación del GAEO)

La nueva regulación de los  
convenios de colaboración  
en el ámbito del Ministerio  
de Defensa

Orden Ministerial: 169/2003

Instrucción: 170/2003

Orden Defensa: 3015/2004

## ÍNDICE

	<u>Página</u>
<b>A) Ministerial 169/2003 e Instrucción 170/2003 .....</b>	<b>32</b>
A.1 Normas.....	32
A.1.1 Órganos con competencia.....	32
A.1.2 Ámbito de aplicación.....	32
A.1.3 Órganos competentes.....	33
A.1.4 Iniciación y elaboración del proyecto de convenio .	33
A.1.5 Contenido del expediente .....	34
A.1.6 Tramitación del expediente .....	43
A.1.7 Tramitación en SEGENTE .....	46
A.1.8 Suscripción y publicación.....	49
<b>B) Orden DEF/3015/2004, de 17 de septiembre, sobre delegación de competencia en autoridades del Ministerio de Defensa en materia de convenios de colaboración .....</b>	<b>53</b>
<b>C) Convenios de colaboración: Gestión financiera-Control .....</b>	<b>57</b>

	<i>Página</i>
1 Gestión financiera .....	57
2 Función interventora .....	65
3 Control financiero .....	71
4 Estadística.....	73
5 Subvenciones .....	74
<b>ANEXO I: Informes IGAE.....</b>	<b>84</b>
<b>ANEXO II: Informes JCCA.....</b>	<b>202</b>

La Orden Ministerial 169/2003 ha venido en primer lugar a sustituir y derogar la primitiva Orden Ministerial 97/1995, existente hasta la actualidad, y por último a regular el procedimiento de celebración de los convenios de colaboración en el ámbito del Ministerio de Defensa, que en determinadas ocasiones ha suscitado grandes problemas en cuanto a su gestión y fiscalización.

La citada Orden Ministerial 169/2003 se ha complementado mediante el desarrollo de **dos instrumentos** legales imprescindibles:

- 1) Instrucción 170/2003, de 15 de diciembre, del Subsecretario de Defensa, por la que se aprueban las normas para la elaboración y tramitación de los convenios de colaboración en el ámbito del Ministerio de Defensa.
- 2) Orden DEF/3015/2004, de 17 de septiembre, sobre **delegación de competencias** en autoridades del Ministerio de Defensa en materia de convenios de colaboración, muy esperada por determinados órganos gestores para así facilitar la gestión.

Analicemos por separado la diferente legislación actual.

**El texto transcrito de la Orden Ministerial 169/2003, la Instrucción 170/2003 y la Orden DEF/3015/2004 se corresponde con el tenor literal de estas normas, tal y como han sido publicados en los BOD números 248, de 22 de diciembre de 2003, y 249, de 23 de diciembre de 2003, y en el BOE número 228, de 21 de septiembre de 2004.**

## A) Orden Ministerial 169/2003 e Instrucción 170/2003

La Orden Ministerial 169/2003 consta de 8 normas, 2 disposiciones adicionales, 1 disposición transitoria, 1 disposición derogatoria y 2 disposiciones finales.

### A.1) Normas

A.1.1) PRIMERA: Determina los **órganos con competencia** para iniciar, elaborar y posteriormente aprobar los expedientes que dan lugar a los proyectos de convenios de colaboración en el ámbito del Ministerio de Defensa y sus organismos públicos, y establece los procedimientos generales de actuación en la elaboración y tramitación de los mismos.

### A.1.2) SEGUNDA: **Ámbito de aplicación.**

- Convenios de colaboración que celebre el Ministerio de Defensa y sus organismos públicos, bien sea:
  - a) Entre sí.
  - b) Con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho público.
- Convenios de colaboración entre el Ministerio de Defensa y sus organismos públicos, con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su **objeto no esté comprendido en los contratos regulados en el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 2000.**
- **Exclusión:** Protocolos, convenios, memorandos de entendimiento, acuerdos técnicos y cualquier otro acuerdo político no normativo de carácter internacional de interés para la defensa nacional.
- **Los convenios de colaboración en materia urbanística que celebra el organismo autónomo GIED fueron**

**excluidos en la antigua Orden Ministerial 97/95, ya que en un apartado concreto de la misma los dejaba al margen. Sin embargo, en la actual Orden Ministerial 169/2003, al no hacer referencia alguna a ellos y tampoco excluirlos de su ámbito de aplicación, habrá de entenderse que quedan incluidos.**

- **No obstante la regulación de los convenios en materia urbanística que suscriba el organismo autónomo GIED, le serán de aplicación el Real Decreto 1687/2000, de 6 de octubre, por el que se aprobó el Estatuto de la GIED, así como los artículos 186 y 187 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.**

#### A.1.3) TERCERA: Órganos competentes.

Es evidente que son **el Ministro y los titulares de los organismos públicos dependientes del departamento**, si bien cabe la delegación de competencias para su suscripción en otras autoridades (delegación de firma) a tenor de los artículos 13 a 16 de la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

**A este respecto, la Instrucción 170/2003, en su apéndice B, establece el modelo de delegación de firma.**

No obstante, hay que tener en cuenta que ya el artículo **13 de la LOFAGE, en su apartado 3, le establecía al Ministro de cada departamento dicha competencia como original**. A su vez la Ley 30/92, en sus artículos 13 a 16, permitía la delegación de firma en aquellas autoridades que el Ministro traspasara la delegación para la suscripción del convenio de colaboración.

#### A.1.4) CUARTA: Iniciación y elaboración del proyecto de convenio.

- **La iniciación** corresponde al órgano originador, que pueden actuar a iniciativa propia o a instancia de la autoridad

militar u órgano superior o directivo del que dependan. Por lo tanto, habrá que diferenciar entre:

- A. Direcciones generales - Subdirecciones generales.
- B. Los que determinen el JEMAD y los JEME.
- C. Personal determinado por los titulares de sus organismos públicos.

— **Orden de proceder:**

- A. Ministro.
- B. JEMAD.
- C. Secretario de Estado.
- D. Subsecretario de la Defensa.
- E. JEMET.
- F. JEMA.
- G. AJEMA.
- H. SEGENPOL.
- I. Presidente y titulares de organismos públicos del Ministerio de Defensa.

- Por último, se adjuntará un expediente, que irá acompañado de estudios e informes, en los que se indicará la necesidad, oportunidad y legalidad, que será remitida a la Secretaría General Técnica.

Dichos estudios e informes, se realizarán por el órgano gestor que corresponda.

A.1.5) QUINTO: Contenido del expediente.

El expediente contendrá los siguientes documentos:

**I. Conformidad del órgano que dio la orden de proceder.**

**II. Texto inicial y final del proyecto del convenio.**

Con respecto a este apartado, hay que tener en cuenta la norma tercera de la Instrucción 170/2003, de 15 de diciembre,

en la cual se establece la *forma y estructura de los convenios de colaboración*, y que literalmente se recoge en los siguientes apartados:

*«Tercera. Forma y estructura de los convenios de colaboración.»*

*Todo convenio, que se presentará en papel de trabajo, conforme a las normas de imagen institucional vigentes, se redactará de forma que solo permita una interpretación, su texto será claro, en estilo preceptivo y de modo conciso. Los verbos irán normalmente en futuro excepto en las definiciones o cuando el contexto obligue a utilizar otro tiempo verbal.*

**La estructura de los convenios será la siguiente:**

1. *Título.*

*El título indicará los organismos representados, poniendo en primer lugar al Ministerio de Defensa u Organismo Público dependiente, así como el contenido u objeto del convenio, en letras mayúsculas y en negrita. Se indicará mediante las expresiones: «convenio marco de colaboración», «convenio de colaboración», «primera revisión del», «convenio de aplicación del convenio marco», «Addenda de ampliación del convenio», etc.*

*La indicación del contenido u objeto del convenio, deberá ser tan corta, clara y explicativa como sea posible.*

2. *Identificación de las partes.*

*Bajo el epígrafe «REUNIDOS en lugar y fecha», se explicitarán los representantes que suscriben el convenio, indicando la capacidad jurídica con que actúan cada una de ellas.*

*Cuando alguna de las partes actúe por delegación se hará referencia a la disposición por al que se produce la misma.*

*Se cerrará este apartado con la siguiente fórmula:*

*«Ambas partes, en la representación que ostentan, se reconocen mutua capacidad para obligarse y convenir y»*

### *3. Exponendo.*

*Bajo el epígrafe «EXPONEN», se describirán de forma clara, sencilla y breve los antecedentes y motivos que aconsejan la suscripción del convenio.*

*Si para una mayor claridad, de este apartado, se decide enumerar los párrafos que explicitan los diferentes motivos, estos se harán en ordinales expresados en letra (primero, segundo, etc.).*

*Se cerrará este apartado con la siguiente fórmula:*

*«Por lo expuesto, las partes acuerdan suscribir el presente convenio que se regirá por las siguientes».*

### *4. Clausulado.*

*Bajo el epígrafe «CLAUSULAS», se enumerarán, en ordinales expresados en letra (Primera, Segunda, etc.) las distintas estipulaciones que componen el convenio, y procurando, siempre que ello sea posible, titularlas y ordenarlas de acuerdo con la siguiente secuencia:*

- a) Objeto de convenio.*
- b) Aportaciones de las partes.*
- c) **Financiación.***
- d) Medidas de control y seguimiento.*

- e) *Legislación aplicable.*
- f) *Vigencia.*
- g) *Causas de resolución.*
- h) *Cierre.*
- i) *Anexos.*

#### 4.1. *Objeto del convenio.*

*El objeto del convenio deberá fijarse de forma precisa y **sin ambigüedades** en una sola cláusula.*

#### 4.2. *Aportaciones de las partes.*

*Se concretarán, de forma clara e inequívoca, las actuaciones y obligaciones que llevarán a cabo cada una de las partes para la consecución del objetivo del convenio. Dichas actuaciones se ordenarán de forma secuencial, primero las de una parte y a continuación, las de la otra, en dos cláusulas distintas.*

*Si el convenio es de los denominados «convenio marco de colaboración», se podrá hacer referencia a actividades o proyectos futuros, que deberán ser desarrollados, en su caso, como Addenda si amplía o modifica el original, o convenios de aplicación a dicho «convenio marco», para llevar a cabo una o varias de las actividades citadas.*

#### 4.3. *Financiación.*

*En aquellos convenios de los que se deriven derechos u obligaciones de contenido económico, se indicará la parte o partes que asumen el gasto con indicación de la cifra correspondiente en letra y número, la forma de realizar los pagos y la aplicación presupuestaria o concepto similar a la que se imputan.*

#### 4.4. *Medidas de control y seguimiento.*

*En éstas cláusulas, se explicitarán las medidas a adoptar para realizar el control y seguimiento de las actuaciones de las partes en orden a la consecución de los fines previstos.*

*En aquellos casos en los que se contemple la creación de una comisión mixta de seguimiento, se deberá concretar:*

- a) *Miembros que la componen.*
- b) *Funciones de la misma.*
- c) *Periodicidad de las reuniones.*
- d) *Mecanismo de toma de decisiones.*

#### 4.5. *Legislación aplicable.*

*Se indicará el régimen jurídico que le es de aplicación al convenio y que será válido para resolver las controversias que surjan entre las partes, así como los casos de suspensión no previstos por el propio convenio.*

*Se hará referencia, por tanto, al Orden Jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo para resolver las cuestiones litigiosas que puedan surgir en la interpretación de los mismos.*

***En todo caso, y con carácter general, para la resolución de las dudas interpretativas que planteen los convenios de naturaleza administrativa, se acudirá a los principios establecidos en el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, y el resto del ordenamiento jurídico administrativo, por lo que esta fórmula se insertará con carácter general en los convenios.***

#### 4.6. Vigencia.

*Se indicará el plazo de vigencia y, en su caso, los períodos de prórroga que puedan acordar las partes firmantes del convenio. En su caso, figurará el procedimiento por el que se harían efectivas las prórrogas.*

#### 4.7. Causas de resolución.

*Se indicarán los motivos de resolución del convenio, que deberán especificar la forma y los plazos para la comunicación de dicha decisión, a la otra parte.*

*En todo caso, en general será causa de resolución de los convenios la imposibilidad sobrevenida de cumplir el fin o el incumplimiento grave acreditado por una de las partes.*

#### 4.8. Cierre.

*Se cerrará este apartado con la firma de las partes, anteponiendo la siguiente fórmula: «Y en prueba de conformidad de cuanto antecede, firman el presente convenio en dos ejemplares originales, igualmente válidos, en lugar y fecha arriba indicados».*

#### 4.9. Anexos.

*Los posibles anexos, a los que siempre habrá una referencia clara en las cláusulas, se colocarán al final del convenio. De haber varios se numerarán en ordinales arábigos y en todo caso irán titulados. El cuerpo de cada anexo, en caso de que haya de ser dividido, se realizará en apartados que se numerarán en ordinales expresados en letras. Los apartados podrán titularse, pero de adoptarse este criterio, se hará con todos.»*

**III. Memoria justificativa y memoria económica, que incluirá en la primera y, en su caso, los motivos por los que solicitará la delegación de firma, si el convenio no se va a suscribir por alguno de los órganos con competencia para ello, de acuerdo con lo establecido en el apartado tercero de la Orden Ministerial 169/2003.**

La norma sexta, puntos 3 y 4 de la Instrucción 170/2003, fija los criterios a seguir, tanto en la memoria justificativa como en la memoria económica:

A) *«La memoria justificativa, indicará la legalidad, acierto y oportunidad del convenio, especificando los siguientes extremos:*

*Antecedentes: evolución de los acontecimientos planteados hasta la fecha.*

*Finalidad: necesidad que se pretende atender con el convenio proyectado.*

*Acierto: Razones o consideraciones que inducen a adoptarlo o lo hacen pertinente.*

*Justificación: razones que inducen a adoptar la opción seleccionada entre las posibles soluciones para resolver la necesidad planteada.*

*Aspectos complementarios: otros datos o informaciones que contribuyan a explicar mejor la necesidad, oportunidad, coherencia o proporcionalidad de las medidas propuestas.*

*Se podrán además especificar:*

*Actividades: descripción sucinta de las actividades a desarrollar. Datos estadísticos registrados sobre actividades similares realizadas hasta el presente. Estimación de las actuaciones que implicará en un futuro inmediato.*

*Relaciones: descripción y volumen de las comunicaciones con otros órganos que desarrollen actividades concurrentes. Deslinde de competencias con otros órganos que actúan sobre los mismos o similares hechos.*

*Los modelos de delegación de firma y, caso de producirse, aprobación del gasto, se insertan a continuación del presente anexo como apéndices B y C respectivamente.»*

**NOTA:** Ni en la Orden Ministerial 169/2003 ni en la Instrucción 170/2003, en absoluto se menciona que la memoria justificativa deba venir acompañada de la firma del órgano responsable de su redacción, por lo que sería conveniente que la misma contuviera tal requisito.

B) *«En la memoria económica, se detallará la repercusión económica de aquellos convenios que afecten el ingreso o gasto público o supongan variación de plantilla.»*

**NOTA:** Al igual que en el apartado precedente, también sería conveniente que la misma viniera acompañada con la firma del responsable de su elaboración

**IV. Informes emitidos por todos los órganos y unidades administrativas del departamento u organismo público implicados en el convenio, o con responsabilidades en el mismo por razón de la materia, entre los que deberán figurar, siempre de forma preceptiva, los de la Asesoría Jurídica competente y, cuando del tenor del convenio se deriven derechos y obligaciones de contenido económico, el del órgano asesor en materia económica y la fiscalización previa de la Intervención competente.**

*«Cuando el proyecto de convenio no incremente el gasto público ni disminuya los ingresos del Tesoro, se hará constar así en la citada memoria.»*

El punto 6 de la norma sexta establece una serie de criterios sobre estos preinformes y señala lo siguiente:

*«Entre los informes emitidos por todos los órganos y unidades administrativas del Departamento implicados en el convenio o con responsabilidades en el mismo por razón de la materia, deberá figurar siempre de forma preceptiva el de la Asesoría Jurídica de la autoridad que haya dictado la orden de proceder y cuando del convenio se deriven derechos y obligaciones de contenido económico, el del órgano asesor en materia económica y el de la Intervención competente.»*

*La tramitación de todo convenio del que se puedan derivar obligaciones con cargo al Departamento en los presupuestos del ejercicio corriente, exige la verificación de que existe crédito en el correspondiente concepto presupuestario. Dicha acreditación se realizará mediante el certificado de existencia de crédito.»*

**Con respecto al informe de fiscalización previa de la Intervención competente, hay que señalar lo siguiente:**

**PRIMERO:** La Orden Ministerial 169/2003 comete el error de situar dicho informe *previo* a la conformidad de la otra parte que suscribe el convenio de colaboración, cuando dicho informe debe realizarse con carácter previo a la autorización y aprobación del convenio de colaboración por la autoridad competente.

A este respecto hay que tener en cuenta que el artículo 13.1 del Real Decreto 2188/1995 regula el momento y plazo para el ejercicio de la función interventora, y taxativamente establece que *«...la Intervención recibirá el expediente original y completo, una vez reunidos todos los justificantes y emitidos los informes preceptivos, y cuando esté en disposición de que se dicte acuerdo por quien corresponda...».*

**SEGUNDO:** La fiscalización previa de los convenios de colaboración y el control financiero de los mismos se realizaba, hasta el 31 de diciembre de 2004, en función del Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de marzo, por el que se daba aplicación a la previsión del artículo 95.3 del texto refundido

de la Ley General Presupuestaria respecto al ejercicio de función interventora y disposiciones relativas al control financiero, que analizaremos en otro apartado. Actualmente, la fiscalización ha de cumplimentarse conforme a lo previsto en el artículo 152 de la nueva Ley General Presupuestaria.

**Lo descrito en el apartado primero es aplicable a la Instrucción 170/2003, ya que la misma también adolece del mismo error.**

**V. El informe del órgano originador en el que se evalúen las observaciones formuladas, motivando las no consideradas.**

**VI. Conformidad otorgada por la otra parte al texto del proyecto de convenio.**

*«...una vez concluido el expediente, el órgano originador lo someterá a la conformidad del órgano que dio la orden de proceder.»*

A.1.6) SEXTO: Tramitación de expediente.

Una vez aprobado el expediente hay que distinguir los siguientes procesos:

- a) Cuando se trate de convenios de colaboración que celebre el Ministerio de Defensa, excluidos sus organismos públicos, con personas físicas o jurídica sujetas al derecho público, el órgano originador remitirá el original completo a la Secretaría General Técnica del departamento.
- b) Por su parte, los organismos públicos dependientes del Ministerio no realizarán el trámite anterior, por lo que procederán a gestionar la firma del convenio y una vez suscrito, remitirán a la Secretaría General Técnica una copia del mismo para custodia, archivo y, en su caso, publicación.

- c) Asimismo, cuando se trate de convenios de colaboración que celebre el Ministerio de Defensa y sus organismos públicos dependientes, con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, el órgano originador gestionará la firma del mismo y una vez suscrito, remitirá a la Secretaría General Técnica una copia del convenio firmado para custodia, archivo y, en su caso, publicación.
- d) No obstante lo indicado en el punto anterior, se tendrá en cuenta que, cuando se trate de convenios de colaboración que celebre el Ministerio de Defensa y sus organismos públicos dependientes con los órganos correspondientes de las Administraciones de las comunidades autónomas, será necesario recabar antes de su firma la aprobación de la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica (Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990, modificado por el de 3 de febrero de 1998).

La citada aprobación será solicitada por la Secretaría General Técnica, debiendo el órgano originador remitir a ésta, en los casos que no tenga que enviarle el expediente original completo, el texto del proyecto, las memorias y el informe original de la Asesoría Jurídica competente.

Por último, en cualquier caso, de la paralización de un expediente, el órgano originador dará cuenta a la Secretaría General Técnica.

A su vez, la norma séptima de la Instrucción 170/2003 viene a determinar las actuaciones encaminadas a la tramitación del expediente y a este respecto señala lo siguiente:

*«1) Aprobado el expediente, cuando se trate de convenios de colaboración que celebre el Ministerio de Defensa, excluidos sus Organismos públicos, con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho público, el órgano originador remitirá el original completo a la Secretaría General Técnica. Asimismo, se remitirá una copia completa del expediente, por correo electrónico «LOTUS NOTES DESKTOP». (Dirección correo electrónico: SEGENTE-producción normativa/DEFENSA@DEFENSA)*

*En los convenios en los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico, se remitirán en su caso, a la Secretaría General Técnica, sólo copias compulsadas de aquellos documentos originales que necesariamente deben quedarse en el órgano originador para su gestión posterior.*

*Por su parte, los organismos públicos dependientes del Ministerio no realizarán el trámite anterior, por lo que procederán a gestionar la firma del convenio, y una vez suscrito, remitirán a la Secretaría General Técnica una copia del mismo para custodia, archivo y, en su caso, publicación.»*

2) En el resto de los supuestos b, c y d se remite a la Orden Ministerial 169/2003.

Para finalizar este apartado, es necesario comentar dos aspectos fundamentales:

**I) Delegación de firma, autorización y aprobación del gasto.**

**II) Evacuación de informes: plazos.**

La norma sexta de la Instrucción 170/2003 señala lo siguiente:

**Con respecto al apartado I):**

*«En la justificación de la delegación de firma, en su caso, se indicarán los motivos por los cuales se delega en una autorización determinada, y si el proyecto del convenio genera gasto para el Departamento, se indicará la cantidad correspondiente y la aplicación presupuestaria a la que se imputa.*

*Por ello, dependiendo si genera o no gasto el proyecto del convenio, la resolución aprobatoria por parte de la autoridad con competencia para ello, deberá contener la autorización de la delegación de la firma, y en su caso también, la aprobación del gasto y autorización del compromiso. Este último documento acompañara el expediente.»*

**La justificación de dichos actos se realizará conforme al apéndice B y C que se acompaña a la citada Instrucción 170/2003.**

**Por último y en lo referente al apartado II):**

*«Con carácter general, los plazos para evacuar los informes a que se serán **de diez días** contados desde la fecha del registro de entrada en el órgano competente para emitir dicho informe, de acuerdo con lo que establece el artículo 83 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.*

*El órgano que dio la orden de proceder, podrá modificar dichos plazos basándose en la urgencia, trascendencia o relevancia del proyecto de convenio.*

*Al objeto de agilizar la gestión y disminuir los tiempos de tramitación, tanto la solicitud de informes como la evacuación de los mismos, a que se refiere el presente punto se adelantarán por correo electrónico sin menoscabo de su tramitación por el cauce reglamentariamente establecido.*

*Cuando con carácter excepcional, y para completar el expediente sea necesario recabar el informe de un órgano de la administración ajeno al departamento, éste se solicitará a través de la Secretaría General Técnica.*

*Asimismo, el órgano originador remitirá el texto final del convenio proyectado a la otra parte para recabar su conformidad.*

*Por último, una vez concluido el expediente, el órgano originador lo someterá a la conformidad del órgano que dio la orden de proceder.»*

A.1.7) Trámite en la Secretaría General Técnica.

Una vez realizadas las actuaciones precedentes, la Secretaría General Técnica, tras verificar que el expediente se ha

elaborado de acuerdo con lo establecido en la Orden Ministerial 169/2003, completará el mismo con los informes que considere necesarios, tanto del propio departamento como de órganos ajenos al mismo, e incorporará un informe evaluando el proyecto de convenio en el que se especificará si sus disposiciones se ajustan a la legalidad.

Si en los informes elaborados en esta fase se formularan observaciones sustanciales al proyecto presentado, serán evaluadas por la Secretaría General Técnica, que las remitirá al órgano originador para su consideración.

Completado el expediente con los informes procedentes, el proyecto de convenio será remitido al órgano originador para que gestione su suscripción.

Asimismo, y en su caso, la Secretaría General Técnica comunicará al órgano originador, la resolución de la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica, en relación con los convenios que se citan en el apartado sexto, punto 3.

La norma octava de la Instrucción 170/2003 establece lo siguiente:

*«Recibidos los expedientes..., la Secretaría General Técnica comprobará que el mismo se ha elaborado de acuerdo con la normativa vigente y que figuran en el todos los documentos que establece la norma sexta anterior.*

*Si de esta revisión se notara la falta de algún documento o se observase alguna deficiencia en su elaboración, la Secretaría General Técnica procederá a devolver el expediente al órgano originador para que se complete o subsane la falta.*

*Admitido el expediente, la Secretaría General Técnica completará el texto con las cláusulas de estilo, fecha y cita del órgano firmante, solicitará los informes de los demás Ministerios que reglamentariamente hayan de intervenir en el procedimiento y, acto seguido, incorporará al expediente su infor-*

*me, en el cual evaluará si sus disposiciones se ajustan a la legalidad.*

*La Secretaría General Técnica podrá recabar en esta fase todos los informes que considere necesarios, con el fin de fundamentar su informe.*

*Si en los informes elaborados en esta fase se formularan observaciones sustanciales al proyecto presentado, éstas serán evaluadas por la Secretaría General Técnica, y las remitirá al órgano originador para su consideración*

*Concluido el expediente, la Secretaría General Técnica procederá a certificar, en duplicado ejemplar, que el texto informado es el que e somete para su aprobación a la autoridad competente, firmando, fechando y numerando la primera hoja del proyecto de convenio y sellando todas las demás.*

*Por la Secretaría General Técnica se llevará el registro de las certificaciones de los convenios tramitados.*

*Finalizada ésta tramitación, el proyecto de convenio junto con una copia certificada, y el informe favorable de la Secretaría General Técnica, se remitirá al organismo originador, para que gestione su suscripción.*

*El original del expediente, en el que deberá figurar la otra copia certificada, quedará archivado en la Secretaría General Técnica.*

*Asimismo, y en su caso, la Secretaría General Técnica comunicará al órgano originador, la resolución de la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica, en relación con los convenios que se citan en la norma séptima, punto 3.*

*Todas la relaciones entre el Secretario General Técnico y los órganos originadores en el Estado Mayor de la Defensa y los Ejércitos se harán siempre a través del Jefe del Estado*

*Mayor Conjunto de la Defensa y de los Segundos Jefes de Estado Mayor.»*

A.1.8) Suscripción y publicación.

La fase última del convenio de colaboración se realiza de la siguiente manera:

*«Preparado el convenio para su suscripción, el órgano originador realizará los trámites oportunos para gestionar la firma del mismo por el Ministro de Defensa o autoridad con competencia para ello de acuerdo con lo establecido en el apartado tercero de esta Orden.»*

**Es aquí el momento procesal oportuno donde se debe producir la fiscalización previa limitada, de acuerdo con el Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2002 —actualmente fiscalización previa plena conforme al artículo 152 de la nueva Ley General Presupuestaria—, y no el apartado que la Orden Ministerial 169/2003 establece y que la Instrucción 170/2003 reitera.**

*«En todo caso, el órgano originador someterá el convenio a la aprobación expresa de la autoridad con competencia para celebrarlo, lo que conllevará, también, caso de producirse, la aprobación del gasto.*

*Una vez firmado el convenio, una copia del mismo y, en su caso, una copia del documento de la delegación de firma y, caso de producirse, aprobación del gasto se remitirá a la Secretaría General Técnica para custodia y archivo.*

*Sólo se publicarán, en el Boletín correspondiente, aquellos convenios que se celebren con las comunidades autónomas o los que, por su especial contenido, así lo disponga el Subsecretario de Defensa.*

*La Secretaría General Técnica llevará un registro de todos los convenios firmados en el ámbito del Departamento.»*

A su vez, la disposición adicional primera de la Orden Ministerial 169/2003 viene a regular el supuesto de «**AUTO-RIZACIÓN DEL CONSEJO DE MINISTROS**» y señala lo siguiente:

*«El Ministro de Defensa, los titulares de sus Organismos públicos dependientes o los órganos en quienes aquel y éstos deleguen la competencia, necesitarán autorización del Consejo de Ministros para la suscripción de convenios de colaboración en los casos y con los requisitos previstos en el artículo 74.4 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre» (cuantía indeterminada o plurianual).*

**NOTA: La actual Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, lo regula en el art. 74.5, con la salvedad de que se ha suprimido el principio por el cual la autorización por el Consejo de Ministros llevaba implícita la aprobación del gasto.**

*«La autorización citada se solicitará por el órgano originador a la Secretaría General Técnica (Unidad del Consejo de Ministros) para que ésta lo eleve por conducto reglamentario al Consejo de Ministros. Se acompañarán a la solicitud los documentos originales siguientes: propuesta de la autorización del Consejo de Ministros; texto y memorias del proyecto; informes de la Asesoría Jurídica General, de la Intervención General de la Defensa de fiscalización previa al gasto y de la Oficina Contable del Departamento (certificados de existencia de crédito tanto en los presupuestos del ejercicio corriente, como en los presupuestos de los ejercicios posteriores a los que se extienda el gasto previsto)» (antiguo artículo 61 TRLGP, actualmente artículo 47 de la Ley 47/2003).*

**NOTA: La citada disposición comete otro error al atribuir únicamente a la Intervención General de la Defensa (o Intervención Delegada que corresponda a la autoridad que aprueba el gasto que se deriva de la suscripción del convenio) la facultad para emitir el informe de fiscalización pre-**

**via del gasto, ya que puede darse el caso de que la competente para emitir el citado informe de fiscalización sea la Intervención General de la Administración del Estado (Resolución de la IGAE, de 25 de febrero de 1988), que será analizada en el apartado de fiscalización y al cual nos remitimos.**

**Por último, tampoco tiene sentido el orden de prelación de documentos, ya que el certificado de existencia de crédito para el ejercicio corriente o de retención de créditos para ejercicios futuros se acompaña en último lugar, después de la fiscalización efectuada por la Intervención Delegada que corresponda. A este respecto sólo será necesario recordar lo que establece el art. 13.1 del Real Decreto 2188/95, aludido en párrafos precedentes.**

*«Recibida en la Secretaría General Técnica la autorización del Consejo de Ministros, la remitirá al órgano originador para que proceda a gestionar la firma del convenio y una vez suscrito, el órgano originador enviará a la Secretaría General Técnica una copia del mismo para custodia, archivo y, en su caso, publicación.»*

Por último, la disposición adicional segunda introduce una modificación, en sus artículos 22.2 y 24.1.b), de la Orden Ministerial 105/2002, de 22 de mayo, por los que se regula la producción normativa en el ámbito del Ministerio de Defensa, y establece que el expediente contendrá los siguientes documentos:

*«b) Memoria justificativa, informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el texto de la disposición proyectada, memoria económica y tabla de vigencias y derogaciones.»*

**B) Orden DEF/3015/2004, de 17 de septiembre, sobre delegación de competencia en autoridades del Ministerio de Defensa en materia de convenios de colaboración.**

Al no existir una orden de delegación de competencias del Ministro en determinadas autoridades del Ministerio de Defensa, todos los convenios de colaboración, hasta la fecha de la publicación de esta Orden DEF/3015/2004, debían ser **SUSCRITOS —salvo los casos de delegación de firma—, AUTORIZADOS y APROBADOS por el MINISTRO DE DEFENSA.**

La actual Orden DEF/3015/2004, en su **preámbulo** establece lo siguiente:

*«Con el fin de conseguir la mayor celeridad y simplificación en los trámites en el proceso de elaboración y tramitación de los convenios de colaboración en el ámbito del Ministerio de Defensa a los que se refiere la Orden 169/2003, de 11 de diciembre, se estima necesario acudir a la figura de la delegación de competencias prevista en el artículo 13 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, a efectos que determinadas autoridades del Ministerio de Defensa puedan formalizar los mencionados convenios de colaboración.*

*En consecuencia, al amparo del artículo 13 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dispongo:*

*Primero.—Con independencia de lo establecido en el Real Decreto 1437/2001, de 21 de diciembre de 2001, de desconcentración de facul-*

*tades en materia de convenios, contratos y acuerdos técnicos, en el ámbito del Ministerio de Defensa, y teniendo en cuenta las reservas que se expresan en el anexo a esta Orden, se delega la competencia para celebrar los convenios de colaboración definidos en la Orden 169/2003, de 11 de diciembre, por la que se regula el procedimiento de celebración de los convenios de colaboración en el ámbito del Ministerio de Defensa, en las autoridades del Departamento que a continuación se relacionan y en las materias de sus respectivas competencias:*

- a) *Jefe de Estado Mayor de la Defensa.*
- b) *Secretario de Estado de Defensa.*
- c) *Subsecretario de Defensa.*
- d) *Secretario General de Política de Defensa.*
- e) *Jefe de Estado Mayor del Ejército de Tierra.*
- f) *Jefe de Estado Mayor de la Armada.*
- g) *Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire.*
- h) *Presidentes y Titulares de Organismos públicos dependientes del Ministerio de Defensa, cuando no se prevea en sus respectivos estatutos.*

*Segundo.—El Ministro de Defensa podrá avocar para sí el conocimiento de cualquier convenio en trámite cuando circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial lo hagan conveniente.*

*Tercero.—En los convenios de colaboración, que se suscriban en virtud de la presente delegación se hará constar tal circunstancia.*

*Cuarto.—Las delegaciones de competencias, incluidas en la presente Orden Ministerial, conllevarán la aprobación del gasto correspondiente.»*

La citada Orden DEF/3015/2004 viene acompañada de una disposición adicional única, que regula dos materias que no tienen nada que ver con la delegación de competencias en autoridades de Defensa en materia de convenios de colaboración, a saber:

*«1. Se delega en el Subsecretario de Defensa el nombramiento de los Delegados de Defensa establecido en el artículo 6, punto 1, del Real*

*Decreto 915/2002, de 6 de septiembre, sobre organización y funcionamiento de las Delegaciones de Defensa.*

2. *Se delega en el Director General de Infraestructura la competencia para:*

- a) *Conceder autorizaciones especiales de uso sobre bienes inmuebles afectados o adscritos al Ministerio de Defensa, establecidas en el artículo 90.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.*
- b) *Otorgar autorizaciones y concesiones demaniales sobre bienes inmuebles afectados o adscritos al Ministerio de Defensa, establecidas en el artículo 95 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre.»*

**Para finalizar, el anexo de la citada Orden DEF/3015/2004 establece una reserva de competencias en el Ministro de Defensa:**

*«Convenios de colaboración, definidos en el apartado segundo, punto 1 a), de la Orden 169/2003, de 11 de diciembre, por la que se regula el procedimiento de celebración de los convenios de colaboración en el ámbito del Ministerio de Defensa, cuya competencia se reserva el Ministro de Defensa:*

**1. *Los convenios de colaboración que se celebren con las diferentes Comunidades Autónomas cuando las autoridades que los firmen sean sus Presidentes o Consejeros autonómicos.***

**2. *Los convenios de colaboración que se celebren con los Municipios de gran población y con la Federación de Municipios más representativa en el ámbito nacional.***

**3. *Los convenios marcos de colaboración que se celebren con las diferentes Universidades públicas cuando las autoridades que los firmen sean los Rectores de las mismas.***

**4. *Los Acuerdos de Colaboración, Acuerdos Marco o Protocolos que se celebren con otros Departamentos Ministeriales cuando las autoridades que los firmen sean los titulares de los mismos.»***

Por último, es necesario comentar que la publicación de esta Orden DEF/3015/2004, si bien ha supuesto una agilidad y simplificación en determinados convenios de colaboración, habría sido deseable que **se hubiera producido a la misma vez que la Orden Ministerial 169/2003 y que la Instrucción 170/2003.**

## **C) CONVENIOS DE COLABORACIÓN: GESTIÓN FINANCIERA Y CONTROL**

Para la conclusión de este estudio de los convenios de colaboración, solamente nos queda analizar varios aspectos:

1. **Gestión financiera.**
2. **Función interventora.**
3. **Control financiero.**
4. **Estadística.**
5. **Subvenciones en relación con los convenios de colaboración.**

### **1. GESTIÓN FINANCIERA**

La suscripción de un convenio de colaboración puede dar lugar a que se produzcan **varios supuestos**:

1. Convenios de colaboración que no implican ningún gasto para las partes contrayentes.
2. Convenios de colaboración que llevan implícitos una serie de gastos. Dentro de dichos gastos hay que distinguir a su vez la siguiente clasificación:
  - 2.1. Gastos determinados de carácter anual (un ejercicio presupuestario).
  - 2.2. Gastos determinados de carácter plurianual (varios ejercicios presupuestarios).

### 2.3. Gastos indeterminados de carácter anual y/o plurianual.

Pasamos a desarrollar estas clasificaciones:

#### 1. **Convenios de colaboración que no implican ningún tipo de gasto.**

Podría darse el caso que de un convenio de colaboración no se deriven gastos para la Administración, ya que en muchos supuestos, con la figura del acuerdo o protocolo de colaboración, se pueden sentar las bases o premisas de futuros convenios de colaboración que posteriormente implicarán gastos para el Erario Público.

Por lo tanto, en aquellos supuestos en que los acuerdos o protocolos de colaboración y sus convenios que se deriven no lleven implícitamente ningún tipo de gasto, los mismos **estarían exentos de fiscalización.**

Por el contrario, si los futuros convenios de colaboración que se deriven de ese acuerdo o protocolo implican una serie de gastos para la Administración, **éstos estarán sujetos al régimen de fiscalización.**

#### 2. **Convenios de colaboración que implican gastos concretos y determinados.**

Es muy frecuente que, en el momento de la suscripción de los convenios de colaboración, éstos lleven implícitos la realización de unos gastos de cuantías concretas. Ahora bien, ¿qué tipo de gastos podrá ir con cargo a los presupuestos? ¿Puede ser cualquier tipo de gasto? ¿Son aplicables al capitulado de personal? ¿Y al de inversiones reales?

Es evidente que serán los gastos de transferencia, y más concretamente los relativos a los capítulos 4 y 7 del presupuesto, es decir, **los conceptuados en subvenciones y transferencias.**

Los gastos de personal, así como los de inversiones, se reflejarán en sus capítulos específicos que son nóminas y contratos; por lo que no es aplicable a dichos supuestos la figura jurídica del convenio de colaboración.

En este apartado tendremos que diversificar, si el gasto que se deriva del convenio de colaboración es de **carácter anual o plurianual**.

En el supuesto de un convenio de colaboración **con gasto anual**, no hay ninguna traba administrativa ya que se realizarán con cargo al presupuesto del año en curso. Sin embargo, cuando se trata de convenios de colaboración **que abarcan varios ejercicios presupuestarios**, debemos acudir a dos preceptos fundamentales de la Ley General Presupuestaria, es decir el artículo 47 y 74.1.

A este respecto el artículo 47 preceptúa lo siguiente:

*«1. Podrán adquirirse compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen siempre que no superen los límites y anualidades fijados en el número siguiente:*

*2. El número de ejercicios a que pueden aplicarse los gastos no será superior a cuatro. El gasto que se impute a cada uno de los ejercicios posteriores no podrá exceder de la cantidad que resulte de aplicar al crédito inicial a que corresponda la operación los siguientes porcentajes: en el ejercicio inmediato siguiente, el 70 por ciento, en el segundo ejercicio, el 60 por ciento, y en los ejercicios tercero y cuarto, el 50 por ciento.*

*Las retenciones a que se refiere la disposición adicional decimocuarta del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, computarán a efectos de los límites establecidos por los anteriores porcentajes.*

*Estas limitaciones no serán de aplicación a los compromisos derivados de la carga financiera de la Deuda y de los arren-*

*damientos de inmuebles, incluidos los contratos mixtos de arrendamiento y adquisición.*

*Cuando no exista crédito inicial y haya de realizarse algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente y del mismo se deriven compromisos que se extiendan a ejercicios futuros, los porcentajes anteriores se aplicarán sobre el crédito que se dote mediante las transferencias de crédito previstas en el artículo 51 a). En este supuesto, los límites a que se refiere este apartado se computarán conjuntamente.*

*3. El Gobierno, en casos especialmente justificados, podrá acordar la modificación de los porcentajes anteriores, incrementar el número de anualidades o autorizar la adquisición de compromisos de gastos que hayan de atenderse en ejercicios posteriores en el caso de que no exista crédito inicial. A estos efectos, el Ministro de Hacienda, a iniciativa del ministerio correspondiente, elevará al Consejo de Ministros la oportuna propuesta, previo informe de la Dirección General de Presupuestos que acredite su coherencia con la programación a que se refieren los artículos 28 y 29 de esta ley.*

*4. Los compromisos a que se refiere este artículo se especificarán en los escenarios presupuestarios plurianuales y deberán ser objeto de contabilización separada.»*

El artículo 74 de la actual Ley General Presupuestaria, en relación con los convenios de colaboración, preceptúa lo siguiente:

*«1. Corresponde a los ministros y a los titulares de los demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado aprobar y comprometer los gastos propios de los servicios a su cargo, salvo los casos reservados por la ley a la competencia del Gobierno, así como reconocer las obligaciones correspondientes, e interesar del Ordenador general de pagos del Estado la realización de los correspondientes pagos.*

*2. Con la misma salvedad legal, compete a los presidentes o directores de los organismos autónomos del Estado la aproba-*

*ción y compromiso del gasto, así como el reconocimiento y el pago de las obligaciones.*

*3. Compete a los directores de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, la aprobación y el compromiso del gasto y el reconocimiento de la obligación, e interesar del Ordenador general de Pagos de la Seguridad Social la realización de los correspondientes pagos.*

*4. Las facultades a que se refieren los anteriores números podrán desconcentrarse mediante real decreto acordado en Consejo de Ministros, o ser objeto de delegación en los términos establecidos reglamentariamente.*

*5. Los órganos de los departamentos ministeriales, de sus organismos autónomos y de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, competentes para la suscripción de convenios de colaboración o contratos-programas con otras Administraciones públicas o con entidades públicas o privadas necesitarán autorización del Consejo de Ministros cuando el gasto que de ellos se derive sea de cuantía indeterminada o haya de extenderse a ejercicios posteriores.*

*Con carácter previo a la suscripción se tramitará el oportuno expediente de gasto, en el cual figurará el importe máximo de las obligaciones a adquirir y, en caso de gastos de carácter plurianual, la correspondiente distribución de anualidades.»*

Por lo tanto, del párrafo 5 del precitado artículo 74 de la LGP se desprenden las siguientes conclusiones:

**1.<sup>a</sup> Los convenios de colaboración que celebren los órganos de los departamentos ministeriales y sus organismos autónomos con otras Administraciones públicas o con entidades públicas o privadas necesitarán la autorización del Consejo de Ministros cuando el gasto que se derive de ellos sea de cuantía indeterminada o se extienda a ejercicios posteriores (carácter plurianual).**

**2.<sup>a</sup> Que la autorización del Consejo de Ministros ya no lleva implícita la aprobación del gasto que se deriva del convenio de colaboración, pues le corresponde a la autoridad con competencia delegada (apartado cuarto Orden DEF/3015/2004).**

Para concluir con la clasificación efectuada con anterioridad, y más concretamente la de convenios de colaboración cuyos gastos **sean indeterminados y se refieran a uno o varios ejercicios presupuestarios**, es evidente que se aplicará el reiterado artículo 74.5 de la Ley General Presupuestaria, como ya hemos mencionado en el párrafo precedente.

**La tramitación contable** de un convenio se desarrolla según las fases establecidas en las leyes, concretamente en la Ley General Presupuestaria y sus normas de desarrollo, es decir, la Orden de 1 de febrero de 1996, por la que se aprobó la IOC, modificada por la Orden de Hacienda 1299/2002, de 23 de mayo.

Por lo tanto, habrá que distinguir las siguientes fases contables:

PRIMERA FASE:

Cuando de un convenio se derivan obligaciones con cargo a la Administración, será necesario contar con la existencia de crédito en el concepto presupuestario a que corresponda.

A este respecto por la Oficina de Contabilidad del Ministerio de Defensa u OOAA que corresponda, se tramitará y expedirá el correspondiente **DOCUMENTO «RC» DE EJERCICIO CORRIENTE**, para el caso de un ejercicio presupuestario; si afectara a varios ejercicios presupuestarios (carácter plurianual) se expedirá el **DOCUMENTO «RC» DE EJERCICIOS POSTERIORES**, que deberá cumplir los límites que establece el tan reiterado artículo 47 de la LGP.

SEGUNDA FASE:

Aprobado el gasto correspondiente, por el órgano competente para ello se expedirá el **DOCUMENTO CONTABLE «A»**

**EJERCICIO CORRIENTE.** En los convenios suscritos por el Estado serán órganos competentes, con carácter general, los ministros y secretarios de Estado, y en los suscritos por sus organismos autónomos su presidente o director.

TERCERA FASE:

Formalizado y suscrito el convenio y, por lo tanto, adquirido el compromiso de gasto, se deberá contabilizar y expedir **EL DOCUMENTO «D» DE EJERCICIO CORRIENTE.**

CUARTA FASE:

Reconocidas las obligaciones a cargo del Estado, y a medida que se vaya ejecutando el convenio, se expedirá y contabilizará la obligación emitiendo el correspondiente o los **DOCUMENTOS CONTABLES «OK».**

**Por último, nos queda un aspecto bastante importante sobre los convenios de colaboración: la necesidad o no de someter los mismos a un acto formal de recepción.** A este respecto la Intervención General de la Administración del Estado, en escrito de 19 de mayo de 1999, traslada la opinión manifestada al respecto por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en un dictamen de 13 de diciembre de 1998, que por su importancia reproducimos literalmente:

*«En primer lugar debe señalarse que la aplicación de la LCAP a los Convenios de Colaboración excluidos de la misma por lo dispuesto en su artículo 3.1, apartados c) y d) solo puede entrar en juego por lo dispuesto en el apartado 2 del mismo artículo 3 de la Ley expresivo de que «los supuestos contemplados en el apartado anterior se regirán por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse», siendo muy distinto, como ha tenido ocasión de declarar esta Junta, la aplicación de principios de la aplicación concreta de preceptos, por lo que puede sostenerse que en los Convenios excluidos de la LCAP no se requiere un acto formal y positivo de recepción o*

*conformidad, como exige el artículo 111 de la LCAP, con los requisitos y efectos previstos en la propia Ley y en sus normas de desarrollo reglamentario, siendo suficiente, la expedición de certificado que acredite el cumplimiento de lo convenido, pues con ello se aplican los principios de la Ley y no el precepto concreto de su artículo 111».*

Concluye el escrito de la Intervención General de la Administración del Estado con lo siguiente: «...de lo anterior se desprende que los Convenios de Colaboración excluidos de la LCAP no precisan someterse al acto de recepción salvo que su propio clausulado se remita a las normas comunes de terminación de los contratos administrativos o prevea expresamente la exigencia de dicho acto.

*En consecuencia, al realizar la intervención previa a la liquidación del gasto o reconocimiento de obligaciones derivadas de estos Convenios, no cabe formular un reparo suspensivo por no figurar en el expediente el acta de recepción cuando ésta no sea preceptiva con lo antes señalado.*

*Por otra parte, de acuerdo con el artículo 28 del Real Decreto 2188/95, a esta Intervención General le corresponde designar el delegado del Interventor General que lleve a cabo la intervención de la comprobación material de la inversión, para lo cual los órganos gestores deberán formular solicitud al efecto cuando dicha inversión supere los cinco millones de pesetas.*

*En relación con dicha cuestión debe señalarse que esta Intervención General no conoce el contenido ni el régimen establecido en un Convenio determinado cuando se solicita designación de representante por el órgano que ha celebrado el Convenio por parte de la Administración General del Estado, por lo que estima conveniente que, cuando dicho órgano formule la mencionada solicitud, acompañe a la misma el texto del Convenio a efectos de determinar su régimen jurídico y obrar en consecuencia, extremo éste que debería ponerse en conocimiento de los órganos gestores incluidos en el ámbito de actuaciones de cada Intervención Delegada.»*

## 2. FUNCIÓN INTERVENTORA

Con lo establecido en el apartado primero de la Orden DEF/3015/2004, y de acuerdo con lo prescrito en el artículo 8.1.b) del Real Decreto 2188/1995, la fiscalización de los convenios de colaboración en los que la **competencia ha sido delegada** se ejercerá por el interventor delegado cuya competencia orgánica o territorial se corresponda con la autoridad que acuerde el acto de gestión.

Por lo tanto, y a tenor de la nueva Orden DEF/3015/2004, sobre delegación de competencias en materia de convenios de colaboración en el ámbito del Ministerio de Defensa, a continuación y a través de un esquema fijaremos las autoridades que suscriben el convenio por delegación y el interventor delegado a quien corresponde realizar el ejercicio de la fiscalización previa.

Autoridad que firma	Fiscalización previa
JEMAD	Interventor Delegado en JEMAD
Secretario de Estado de Defensa	Interventor General de la Defensa
Subsecretario de Defensa	Interventor Delegado en la Subsecretaría
Secretario General de Política de Defensa	Interventor Delegado en SEGENPOL
JEMET	Interventor Delegado en el Cuartel General del Ejército.
AJEMA	Interventor Delegado en el Cuartel General de la Armada
JEMA	Interventor Delegado en el Cuartel General del Aire
Presidente y titular en organismos públicos	Interventor Delegado en cada organismo público

**Las normas aplicables para el ejercicio de la función interventora son las siguientes:**

1. **LGP (artículos del 148 al 156).**
2. **Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la IGAE.**

Sobre esta fase, se transcribe y **actualiza** lo publicado en nuestro anterior estudio titulado:

**CONVENIOS DE COLABORACIÓN Y MEMORANDOS DE ENTENDIMIENTO EN EL ÁMBITO DEL MINISTERIO DE DEFENSA, PUBLICADO POR LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA. CENTRO DE PUBLICACIONES. ABRIL 2003**

La competencia para llevar a cabo la fiscalización previa de los expedientes de gasto que se regulan en el artículo 8.1.a) 1ª del Real Decreto 2188/1995 le corresponde a la Intervención General, ya que es la competente para la fiscalización de los convenios en los que los gastos que se deriven hayan de ser aprobados por el Consejo de Ministros o por las comisiones delegadas del Gobierno.

Si relacionamos el artículo citado con lo dispuesto en el artículo 74 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, llegamos a la conclusión de que ha de ser la Intervención General quien fiscalice los convenios de colaboración que suscriban los órganos de los departamentos ministeriales y sus organismos autónomos con otras Administraciones públicas o con entidades públicas o privadas, siempre que el gasto que se derive de ellos sea de cuantía indeterminada o haya de extenderse a ejercicios posteriores, puesto que es el Consejo de Ministros el que autoriza el gasto con la consiguiente aprobación del mismo.

Cuando el gasto no haya de ser aprobado por el Consejo de Ministros o por las comisiones delegadas del Gobierno, el convenio sería fiscalizado por la Intervención Delegada en el ministerio en el que se tramite.

**Sin embargo, la Intervención General de la Administración del Estado, por Resolución de 25 de febrero de 1998, ha delegado en los interventores delegados las siguientes competencias:**

- «A. *La fiscalización previa de los gastos que hayan de ser aprobados por el Consejo de Ministros o por las Comisiones Delegadas del Gobierno, cuando dichos gastos vayan referidos a convenios de colaboración con comunidades autónomas y no supongan un compromiso de gasto que haya de extenderse a ejercicios posteriores ni sean de cuantía indeterminada.*
  
- B. *La fiscalización previa de los gastos que hayan de ser aprobados por el Consejo de Ministros o por las Comisiones Delegadas del Gobierno, cuando dichos gastos vayan referidos a convenios de colaboración de cuantía indeterminada o supongan un compromiso de gasto que haya de extenderse a ejercicios posteriores, siempre que la cuantía del gasto global que derive del convenio no supere los 2.000 millones de pesetas» (12 020 242,09 euros).*

Pues bien, **como señala Santiago Fuentes Vega:**

*«...de estos dos supuestos, sólo el segundo permanece vigente a fecha de hoy, ya que el primero perdió su sentido en la actual configuración legal. La nueva redacción de la LRJAP-PAC, así como el artículo 13 de la LOFAGE, al otorgar a los Ministros y Presidentes y Directores de organismos la competencia para celebrar convenios de colaboración con Comunidades, ha otorgado a las Intervenciones Delegadas como propia la competencia para fiscalizar dichos convenios.»*

Por lo tanto se deduce que se **ha llegado a una situación de desconcentración casi total de la fiscalización de los convenios de colaboración en los interventores delegados.**

En cuanto al **procedimiento de fiscalización**, hay que distinguir lo siguiente:

**I. Convenios de colaboración en los que el gasto es aprobado por el Consejo de Ministros.**—Será fiscalizado por el sistema ordina-

rio que establece el artículo 17 del Real Decreto de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, extendiéndose la fiscalización, en consecuencia, a todos los extremos del expediente. A este respecto Santiago Fuentes Vega considera que «...no procede en este caso la fiscalización limitada previa, sino la fiscalización previa plena, por aplicación del artículo 95.4 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, y ello con independencia de que la fiscalización la lleven a cabo los Interventores Delegados.»

**II. Convenios de colaboración celebrados por los ministros o presidentes o directores de organismo sin necesidad de autorización del Consejo de Ministros.**—Hasta el 31 de diciembre de 2004, se aplicaba el régimen de fiscalización limitada previa previsto en el artículo 95.3 el TRLGP y en el artículo 19 del Real Decreto 2188/1995 de control interno.

En tal sistema, **el examen de fiscalización se limitaba a comprobar los extremos siguientes:**

- **Que existía crédito suficiente y adecuado a la naturaleza del gasto.**
- **Que el gasto se generaba por órgano competente.**
- **Que se cumplían los extremos adicionales establecidos por el Consejo de Ministros en su Acuerdo de 4 de marzo de 2002.** Dichos extremos adicionales, según el apartado decimotercero, varían según el tipo de convenio y el momento en que se ejerzan:

«A) *Convenios con comunidades autónomas:*

a.1) *Suscripción:* Se verificará:

- a) *Que existe la previa autorización del convenio por la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica.*
- b) *Que existe informe del Servicio Jurídico sobre el texto del convenio.*

- c) *Que existe informe del Ministerio o Ministerios afectados.*
- a.2) *Modificaciones sustanciales: Se verificará:*
  - a) *Que existe la previa autorización de dichas modificaciones por la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica.*
  - b) *Que existe informe del Servicio Jurídico sobre el texto de la modificación.*
- B) *Convenios de colaboración con el resto de entidades de derecho público a que se refiere el artículo 3.1.c) del TRLCAP. Se verificará que existe informe del Servicio Jurídico sobre el texto del convenio.***
- C) *Convenios de colaboración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado:***
  - a) *Que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas o en normas administrativas especiales.*
  - b) *En el caso de que impliquen subvenciones, verificación de los requisitos establecidos en el presente acuerdo para los expedientes de subvenciones y ayudas públicas.»*

Por último, y en virtud del apartado cuarto del escrito de la IGAE de fecha 4 de marzo de 1998, por parte de los interventores delegados se deberá comunicar al citado centro el resultado de las fiscalizaciones que se efectúen en virtud de la Resolución de 25 de febrero de 1998, de delegación de competencias, con la mayor celeridad posible y mediante la remisión de una copia de cada fiscalización efectuada.

Con la entrada en vigor de la nueva Ley General Presupuestaria, el tipo de fiscalización e intervención a aplicar es la que se articula en el

artículo 152 de la Ley 47/2003, es decir, **una fiscalización previa**, que deberá comprobar los extremos siguientes:

*«a) **La existencia de crédito presupuestario y que el propuesto es el adecuado y suficiente a la naturaleza del gasto u obligación que se proponga contraer.***

*En los casos en los que se trate de contraer compromisos de gastos de **carácter plurianual** se comprobará, además, si se cumple lo preceptuado en el **artículo 47** de esta ley.*

*b) **Que los gastos u obligaciones se proponen a órgano competente.***

*c) **La competencia del órgano de contratación, del concedente de la subvención, del que celebra el convenio de colaboración o del que resuelve el expediente de responsabilidad patrimonial y, en general, del que dicte el acto administrativo, cuando dicho órgano no tenga atribuida la facultad para la aprobación de los gastos de que se trate.***

*d) **Que los expedientes de reconocimiento de obligaciones corresponden a gastos aprobados y fiscalizados favorablemente.***

*e) La existencia de **autorización del Consejo de Ministros** en los supuestos que conforme al apartado 2 del artículo 12 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas lo requieran.*

*f) **La existencia de autorización del titular del departamento ministerial** en los supuestos que, conforme al apartado 1 del artículo 12 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, lo requieran.*

*g) **Aquellos otros extremos que, por su trascendencia en el proceso de gestión, determine el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Hacienda, previo informe de la Intervención General de la Administración del Estado.»***

**NOTA: En la fecha de cierre de este estudio, todavía no se han dictado los extremos a comprobar que se señalan en el apartado g) del citado artículo 152, por lo que, con la entrada en vigor de la Ley 47/2003, entendemos que el tipo de fiscalización a efectuar en los convenios de colaboración será la de fiscalización PREVIA PLENA; no pudiendo aplicarse una fiscalización LIMITADA PREVIA al haber quedado derogado el artículo 95.3 del antiguo texto refundido de la Ley General Presupuestaria y por ende la Resolución de 4 de marzo de 2002, por la que se hacía público el Acuerdo de Consejo de Ministros de 1 de marzo de 2002.**

### **3. CONTROL FINANCIERO**

La exposición de motivos del Real Decreto 2188/1995, en su apartado d) establece que el control financiero tiene por objeto verificar que la gestión económico-financiera del sector público estatal se adecua a los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia.

La competencia para llevar a cabo la ejecución del control financiero la tienen, con carácter general, los interventores delegados en los ministerios, organismos autónomos y entes públicos controlados, y la Intervención General en el caso de las empresas públicas o entes que no tengan una intervención delegada propia.

La aplicación en el ámbito de los convenios de colaboración plantea varios problemas que como **señala Santiago Fuentes** son los siguientes:

*«La falta de una regulación legal general aplicable a los convenios hace que la evaluación de éstos en control financiero desde un punto de vista de legalidad resulte muy dificultosa. Al margen de los extremos que puedan verificarse en la fiscalización previa, el control posterior adolece de falta de un marco jurídico de referencia en el que poder apoyar la opinión que se formule en cuanto al cumplimiento de la legalidad en la tramitación de los convenios.*

*Y respecto de la evaluación de la economía, eficacia y eficiencia en la gestión, la situación es aún, si cabe, más problemática. Algunos de los convenios suponen el cumplimiento de obligaciones legales, en el*

*sentido más amplio (p. ej., convenios del Estado con las Comunidades Autónomas derivados de la cesión a aquéllas de la gestión de políticas estatales, como la de vivienda) o de tratados internacionales en los que el Estado español es parte (pertenencia del Estado a organismos internacionales); en estos casos la gestión queda muy mediatizada por la propia necesidad legal de cumplir lo pactado, sin posibilidad real de fijar objetivos a lograr en la gestión, no pudiéndose hablar con propiedad de eficacia o eficiencia en la gestión.*

*En otros casos los convenios tienen una fuerte inspiración política, de forma que tampoco es viable, en la práctica, un análisis de eficacia y eficiencia.*

*Realmente entendemos que el control de eficacia y eficiencia sólo será plenamente viable en aquellos casos en que:*

- El objeto del acuerdo es la ejecución de una tarea determinada de contenido básicamente técnico, en cuyo caso podrá llegar a hacerse una evaluación técnica y, también, por ende, financiera, del resultado logrado y los medios aplicados.*
- El propio convenio prevé mecanismos para la evaluación de sus resultados. Tal es el supuesto de los contratos-programa. Según señalamos más arriba, el artículo 91 del TRLGP obliga a que en el clausulado del contrato-programa se establezcan métodos de evaluación de los objetivos de la rentabilidad y productividad, que servirán para la posterior revisión de su ejecución por parte del Ministerio de Hacienda.»*

**Hasta aquí, hemos analizado los convenios de colaboración que implican gasto, pero sin embargo puede ocurrir que impliquen ingresos, y por lo tanto su regulación sería diferente.**

A este respecto, en estos supuestos, el ingreso que se produzca por la suscripción de dichos convenios de colaboración será objeto de control financiero posterior (artículo 12 Real Decreto 2188/1995), por parte de la Intervención Delegada que corresponda. **Los ingresos que se deriven por la suscripción del convenio deberán ser ingresados en el Tesoro público, para dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 53 de**

**la Ley 47/2003, es decir para que se produzca la generación de crédito correspondiente en la partida presupuestaria que corresponda.**

#### **4. ESTADÍSTICA**

**A efectos meramente descriptivos** es necesario hacer mención del número de informes de asesoramiento y fiscalizaciones previas realizadas por la Intervención General de la Defensa en el período comprendido entre el **1 de enero de 1999 hasta el 30 de diciembre de 2004.**

##### **AÑO 1999**

Informes de asesoramiento:	65
Fiscalizaciones previas:	49

##### **AÑO 2000**

Informes de asesoramiento:	63
Fiscalizaciones previas:	52

##### **AÑO 2001**

Informes de asesoramiento:	46
Fiscalizaciones previas:	40

##### **AÑO 2002**

Informes de asesoramiento:	25
Fiscalizaciones previas:	69

##### **AÑO 2003**

Informes de asesoramiento:	47
Fiscalizaciones previas:	71

##### **AÑO 2004**

Informes de asesoramiento:	40
Fiscalizaciones previas:	65

## 5. SUBVENCIONES

Para concluir este estudio, **haremos una referencia a las subvenciones en relación con los convenios de colaboración y la fiscalización de las mismas.**

A este respecto la **Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones** (BOE nº 276) ha venido a regular de una manera clara y concisa el régimen jurídico de las mismas en el **capítulo II, «DISPOSICIONES COMUNES A LAS SUBVENCIONES PÚBLICAS», artículos 8 a 21.**

Después de señalar en el **artículo 8** los **principios básicos** por los que se han de regir las mismas: publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, aparte de los consabidos términos de eficacia y eficiencia, **dedica los artículos 9 a 21 para describir el procedimiento de los mismas.**

**El artículo 9** dedicado a los requisitos para el otorgamiento de las subvenciones establece lo siguiente:

*«A) Con carácter previo al otorgamiento de las subvenciones, deberán aprobarse las normas que establezcan las bases reguladoras de concesión en los términos establecidos en esta ley.*

*B) Las bases reguladoras de cada tipo de subvención se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado» o en el diario oficial correspondiente.*

*C) Adicionalmente, el otorgamiento de una subvención debe cumplir los siguientes requisitos:*

- La **competencia del órgano** administrativo concedente.*
- La **existencia de crédito adecuado y suficiente** para atender las obligaciones de contenido económico que se derivan de la concesión de la subvención.*
- La tramitación del procedimiento de concesión de acuerdo con las normas que resulten de aplicación.*

- **La fiscalización previa** de los actos administrativos de contenido económico, en los términos previstos en las leyes.
- **La aprobación del gasto** por el órgano competente para ello.»

A su vez, el artículo 10 determina los órganos competentes para la concesión las mismas:

«1. Los Ministros y los Secretarios de Estado en la Administración General del Estado y los Presidentes o Directores de los organismos públicos y demás entidades que tengan que ajustar su actividad al derecho público son los órganos competentes para conceder subvenciones, en sus respectivos ámbitos, previa consignación presupuestaria para este fin.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, para autorizar la concesión de subvenciones de **cuantía superior a 12 millones de euros será necesario acuerdo del Consejo de Ministros** o, en el caso de que así lo establezca la normativa reguladora de la subvención, de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

**La autorización a que se refiere el párrafo anterior no implicará la aprobación del gasto que, en todo caso, corresponderá al órgano competente para la concesión de la subvención.**

3. **Las facultades para conceder subvenciones a que se refiere este artículo, podrán ser objeto de desconcentración** mediante real decreto acordado en Consejo de Ministros.

4. La competencia para conceder subvenciones en las corporaciones locales corresponde a los órganos que tengan atribuidas tales funciones en la legislación de régimen local.»

El artículo 11 determina quiénes son los beneficiarios y señala los siguientes:

«A) Tendrá la consideración de beneficiario de subvenciones la persona que haya de realizar la actividad que fundamentó su otorgamiento o que se encuentre en la situación que redefina su concesión.

B) *Cuando el beneficiario sea una persona jurídica, y siempre que así se prevea en las bases reguladoras, los miembros asociados del beneficiario que se comprometan a efectuar la totalidad o parte de las actividades que fundamentan la concesión de la subvención en nombre y por cuenta del primero tendrán igualmente la consideración de beneficiarios.*

C) *Cuando se prevea expresamente en las bases reguladoras, podrán acceder a la condición de beneficiarios las agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, las comunidades de bienes o cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado que, aun careciendo de personalidad jurídica, puedan llevar a cabo los proyectos, actividades o comportamientos o se encuentren en la situación que motiva la concesión de la subvención y*

D) *Cuando se trate de agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas sin personalidad, deberán hacerse constar expresamente, tanto en solicitud como en la resolución de concesión, los compromisos de ejecución asumidos por cada miembro de la agrupación, así como el importe de subvención a aplicar por cada uno de ellos, que tendrán igualmente la consideración de beneficiarios. En cualquier caso, deberá nombrarse un representante o apoderado único de la agrupación, con poderes bastantes para cumplir las obligaciones que, como beneficiario, corresponden a la agrupación. No podrá disolverse la agrupación hasta que haya transcurrido el plazo de prescripción previsto en los artículos 39 y 65 de esta ley.»*

Correlativamente, el **artículo 12** define a las **entidades colaboradoras** en los siguientes términos:

«A) *Será entidad colaboradora aquella que, actuando en nombre y por cuenta del órgano concedente a todos los efectos relacionados con la subvención, entregue y distribuya los fondos públicos a los beneficiarios cuando así se establezca en las bases reguladoras, o colabore en la gestión de la subvención sin que se produzca la previa entrega y distribución de los fondos recibidos. Estos fondos, en ningún caso, se considerarán integrantes de su patrimonio.*

*Igualmente tendrán esta condición los que habiendo sido denominados beneficiarios conforme a la normativa comunitaria tengan enco-*

*mendadas exclusivamente, las funciones enumeradas en el párrafo anterior.*

*B) Podrán ser consideradas entidades colaboradoras los organismos y demás entes públicos, las sociedades mercantiles participadas íntegra o mayoritariamente por las Administraciones públicas, organismos o entes de derecho público y las asociaciones a que se refiere la disposición adicional quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, así como las demás personas jurídicas públicas o privadas que reúnan las condiciones de solvencia y eficacia que se establezcan y*

*C) Las comunidades autónomas y las corporaciones locales podrán actuar como entidades colaboradoras de las subvenciones concedidas por la Administración General del Estado, sus organismos públicos y demás entes que tengan que ajustar su actividad al derecho público. De igual forma, y en los mismos términos, la Administración General del Estado y sus organismos públicos podrán actuar como entidades colaboradoras respecto de las subvenciones concedidas por las comunidades autónomas y corporaciones locales.»*

**Por último, el artículo 16 hace referencia a los convenios de colaboración y a tal efecto establece las normas para su regulación, vigencia y requisitos, señalando lo siguiente:**

*«1. Se formalizará un convenio de colaboración entre el órgano administrativo concedente y la entidad colaboradora en el que se regularán las condiciones y obligaciones asumidas por ésta.*

*2. El convenio de colaboración **no podrá tener un plazo de vigencia superior a cuatro años, si bien podrá preverse en el mismo su modificación y su prórroga por mutuo acuerdo de las partes antes de la finalización de aquél, sin que la duración total de las prórrogas pueda ser superior a la vigencia del período inicial y sin que en conjunto la duración total del convenio de colaboración pueda exceder de seis años.***

**No obstante, cuando la subvención tenga por objeto la subsidación de préstamos, la vigencia del convenio podrá prolongarse hasta la total cancelación de los préstamos.**

3. *El convenio de colaboración deberá contener, como mínimo, los siguientes extremos.*

- a) ***Definición del objeto de la colaboración y de la entidad colaboradora.***
- b) *Identificación de la normativa reguladora especial de las subvenciones que van a ser gestionadas por la entidad colaboradora.*
- c) ***Plazo de duración del convenio de colaboración.***
- d) *Medidas de garantía que sea preciso constituir a favor del órgano administrativo concedente, medios de constitución y procedimiento de cancelación.*
- e) *Requisitos que debe cumplir y hacer cumplir la entidad colaboradora en las diferentes fases del procedimiento de gestión de las subvenciones.*
- f) ***En casos de colaboración en la distribución de los fondos públicos, determinación del período de entrega de los fondos a la entidad colaboradora y de las condiciones de depósito de los fondos recibidos hasta su entrega posterior a los beneficiarios.***
- g) ***En caso de colaboración en la distribución de los fondos públicos, condiciones de entrega a los beneficiarios de las subvenciones concedidas por el órgano administrativo concedente.***
- h) *Forma de justificación por parte de los beneficiarios del cumplimiento de las condiciones para el otorgamiento de las subvenciones y requisitos para la verificación de la misma.*
- i) *Plazo y forma de la presentación de la justificación de las subvenciones aportada por los beneficiarios y, en caso de colaboración en la distribución de los fondos públicos, de acreditación por parte de la entidad colaboradora de la entrega de los fondos a los beneficiarios.*

- j) *Determinación de los libros y registros contables específicos que debe llevar la entidad colaboradora para facilitar la adecuada justificación de la subvención y la comprobación del cumplimiento de las condiciones establecidas.*
- k) ***Obligación de reintegro de los fondos en el supuesto de incumplimiento de los requisitos y obligaciones establecidas para la concesión de la subvención y, en todo caso, en los supuestos regulados en el artículo 37 de esta ley.***
- l) *Obligación de la entidad colaboradora de someterse a las actuaciones de comprobación y control previstas en el párrafo d) del apartado 1 del artículo 15 de esta ley.*
- m) *Compensación económica que en su caso se fije a favor de la entidad colaboradora.*

4. *Cuando las comunidades autónomas o las corporaciones locales actúen como entidades colaboradoras, la Administración General del Estado o los organismos públicos vinculados o dependientes de la misma suscribirán con aquéllas los correspondientes convenios en los que se determinen los requisitos para la distribución y entrega de los fondos, los criterios de justificación y de rendición de cuentas.*

*De igual forma, y en los mismos términos, se procederá cuando la Administración General del Estado o los organismos públicos vinculados o dependientes de la misma actúen como entidades colaboradoras respecto de las subvenciones concedidas por las comunidades autónomas o las corporaciones locales.*

5. *Cuando las entidades colaboradoras sean personas sujetas a derecho privado, se seleccionarán previamente mediante un procedimiento sometido a los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación y la colaboración se formalizará mediante convenio, salvo que por objeto de la colaboración resulte de aplicación plena el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.*

*El contrato, que incluirá necesariamente el contenido mínimo previsto en el apartado 3 de este artículo, así como el que resulte preceptivo de acuerdo con la normativa reguladora de los contratos administrativos, deberá hacer mención expresa al sometimiento del contratista al resto de las obligaciones impuestas a las entidades colaboradoras por esta ley.»*

**Aspecto importante es el que prescribe el artículo 17.1 donde se establece que las bases reguladoras de la concesión de subvenciones deberán ser aprobadas por orden ministerial, previo informe de los servicios jurídicos y de la Intervención Delegada correspondiente, siendo objeto de publicación en el BOE.**

**Por último y con respecto a la función interventora en las subvenciones, el apartado decimocuarto de la Resolución de 4 de marzo de 2002 señalaba lo siguiente:**

**«A) Autorización del gasto y acuerdo de concesión:**

*a) Que, en su caso, las bases reguladoras de la concesión han sido informadas por el Servicio Jurídico y publicadas en el «Boletín Oficial del Estado».*

*b) Que la propuesta de resolución exprese el solicitante o la relación de solicitantes para los que se propone la concesión de la subvención y su cuantía.*

*c) En las subvenciones que se concedan por concurso o concurrencia competitiva, y siempre que las bases reguladoras así lo prevean, que la propuesta de concesión se ha realizado al órgano concedente por el órgano colegiado correspondiente.*

**B) Reconocimiento de obligaciones:**

*a) Para aquellas subvenciones en las que, por estar contemplada la posibilidad de efectuar anticipos de pago sobre la subvención concedida, sus normas reguladoras prevean que los beneficiarios han de aportar garantías en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 81.6.a) 4 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, que se acredita la existencia de dichas garantías.*

*b) Acreditación por parte del beneficiario de hallarse al corriente de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social.*

*c) En el caso de aquellas subvenciones ex-post cuyas normas reguladoras así lo prevean, la existencia de certificación expedida por el órgano concedente, acreditativa del cumplimiento de los fines que justifican la concesión de la subvención.»*

Con respecto a la función interventora de las subvenciones, nos remitimos a lo expresado en el apartado **2. FUNCIÓN INTERVENTORA.**

# ANEXO I

Informes de la Intervención General  
de la Administración del Estado

Por su importancia **transcribimos literalmente, tal y como figuran en su página web**, los informes de la Intervención General de la Administración del Estado que consideramos importantes para este estudio, de entre los enumerados en este listado:

- 1) Carta-Circular de 8 de febrero de 1993, por la que se resuelven las dudas surgidas en las Intervenciones Regionales y Territoriales en el control de las ayudas financiadas con fondos comunitarios, como consecuencia de la publicación de convenios de colaboración en esta materia con las CCAA.
- 2) Escrito IGAE de 13 de noviembre de 1997, sobre el ámbito de aplicación del artículo 74.4 del TRLGP y en especial sobre la posibilidad de suscribir convenios de colaboración los órganos de los distintos departamentos ministeriales con los OOAA estatales.
- 3) Escrito IGAE de 24 de marzo de 1997, consulta sobre si debe informar la Intervención la autorización del Consejo de Ministros para suscribir dos convenios de carácter plurianual entre el Instituto Carlos III, la Fundación Jiménez Díaz y el CSIC.
- 4) Escrito IGAE de 12 de enero de 1999, sobre fiscalización previa de diversos convenios de colaboración con las CCAA sobre sus planes de formación continuada.
- 5) Escrito IGAE de 20 de abril de 1999, sobre la posibilidad de no fraccionar el pago en los convenios de colaboración que un OOAA suscribe tanto con entidades de derecho público como de derecho privado.

- 6) Escrito IGAE de 17 de septiembre de 1999, sobre la posibilidad de constituirse en usuario y asumir la financiación de una parte de una obra en un convenio a suscribir con una sociedad estatal.
- 7) Informe de 30 de diciembre de 1999, sobre la fiscalización de un gasto derivado de la prórroga de un convenio de colaboración suscrito con el Servicio Andaluz de la Salud.
- 8) Informe de 9 de marzo de 2000, sobre la fiscalización de unos gastos derivados de unos convenios de colaboración.
- 9) Informe de fecha 28 de diciembre de 2001, sobre determinadas cuestiones relacionadas con las obligaciones que se derivan de un convenio suscrito entre el ICONA y el IDAE para la ampliación y rehabilitación del Salto del Olvido.
- 10) Informe de fecha 9 de julio de 2001, consulta de la Intervención Delegada en la Jefatura Central de Tráfico, sobre quien ostenta la competencia para realizar cursos de colaboración con la Universidad y con otras Administraciones o entidades públicas, en representación del organismo.
- 11) Informe de fecha 11 de enero de 2002, relativo a determinar cuál es el apartado del Consejo de Ministros de 4 de julio de 1997, aplicable en la fiscalización limitada previa de los convenios de colaboración con el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.
- 12) ***Informe de fecha 21 de enero de 2003, en relación con la fiscalización de un convenio por el que se aporta a una fundación una cantidad con destino a obras y adquisición de material.***
- 13) ***Informe de fecha 22 de julio de 2003, por el que se resuelve discrepancia con el reparo formulado por una Intervención Delegada, en la intervención del reconocimiento de la obligación, correspondiente al abono del último pago previsto en un convenio de colaboración.***
- 14) ***Informe de fecha 15 de abril de 1998, sobre resolución de convenio de colaboración relativa a las aportaciones del Estado a cursos, congresos y seminarios.***

## **INFORME DE LA IGAE DE 9-9-1988. INTERPRETACIÓN DEL PUNTO 7º 3, REFERENTE A LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN CON PARTICULARES, DEL ACUERDO DEL CONSEJO DE MINISTROS DE 13 DE MAYO DE 1988 SOBRE EL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN LIMITADA REGULADA POR EL ART. 95 DE LA L.G.P.**

Se ha recibido en este Centro Fiscal consulta de esa Intervención-Delegada en relación con el punto 7º.3, referente a los convenios de colaboración con particulares, del Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de mayo pasado sobre el sistema de fiscalización limitada regulada por el artº 95 de la L.G.P.

En concreto los problemas que en opinión de esa Intervención-Delegada plantea el citado punto 7 son los siguientes: «Exigencia del informe de la Asesoría Jurídica referente a los convenios firmados con anterioridad al Acuerdo del Consejo de Ministros que estén en curso de ejecución. Posibilidad de la existencia de un convenio-tipo a efectos del informe de la Asesoría Jurídica. Exigencia de la autorización del Gobierno previa a la firma de los convenios de colaboración». Para resolver las cuestiones planteadas esta Intervención General considera oportuno formular las siguientes

### **CONSIDERACIONES**

1) Con carácter previo al análisis de los tres puntos que V.I. consulta, parece conveniente determinar cual es la finalidad del Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de mayo de 1.988 por el que se establece el sistema de fiscalización limitada previa que regula el artículo 95 de la L.G.P. en materia de retribuciones, subvenciones, indemnizaciones, contratos patrimoniales y convenios, pues ello nos va a permitir posteriormente resolver las cuestiones planteadas en su escrito. A este respecto hay que tener en cuenta que según el artº. 16.2 de la L.G.P. «La función interventora tiene por objeto controlar todos los actos de la Administración del Estado y de sus Organismos autónomos que den lugar al reconocimiento de derechos y de obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la recaudación, inversión o aplicación en general de los caudales públicos,

con el fin de asegurar que la Administración de la Hacienda Pública se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso», comprendiendo el ejercicio de esta función, según el artº. 93 «a) La intervención crítica o previa de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores». Pues bien, la novedad que presenta el nuevo sistema de fiscalización previa regulado por el artículo 95 de la L.G.P. según la redacción dada por el artº. 130 de la Ley 33/87, consiste en que en la intervención crítica o previa no se comprobará exhaustivamente que el acto de que se trate se ajusta al ordenamiento jurídico, sino sólo unos determinados requisitos que figuran en este precepto y además aquellos otros extremos que determine el Consejo de Ministros, pero hay que tener en cuenta que estos extremos que fija el Consejo de Ministros tienen que ser exigidos previamente por el ordenamiento jurídico, pues de otra forma no sólo se estaría modificando la forma de ejercer la intervención previa, sino que se alterará la propia esencia del control de legalidad, cuyo objeto, como se ha dicho antes, es comprobar que los actos de contenido económico se ajustan a la legalidad vigente. En consecuencia, el Consejo de Ministros en base al apartado tres c) del artº. 95 de la L.G.P. no puede crear trámite alguno que no existiera ya, como efectivamente no lo ha creado, lo que si ha realizado es, de entre los requisitos exigibles y que han establecido otras normas, determinar cuales son los que se comprobarán en el momento de la fiscalización limitada previa, ya que el resto se comprobarán en la fiscalización plena que se efectuará a posteriori.

2) Establecida en el apartado anterior la finalidad del Acuerdo de 13 de mayo de 1.988 y apuntado que el Consejo de Ministros en el mismo no ha establecido requisitos que no existieran en ese momento, procede entrar en la cuestión de cual o cuales son las normas que exigen los requisitos que figuran respecto de los convenios de colaboración. El citado punto 7.3 establece: «Convenios de colaboración con particulares:

- a) Que existe acuerdo del Consejo de Ministros por el que se autorice su celebración.
- b) Que existe informe del Servicio Jurídico sobre los aspectos jurídicos del convenio». El apartado a) viene recogido en el artículo

2.7 de la L.C.E. según el cual «Los convenios de colaboración que, en virtud de autorización del Gobierno, celebre la Administración con particulares y que tengan por objeto fomentar la realización de actividades económicas privadas de interés público». Por su parte el informe del Servicio Jurídico sobre los aspectos jurídicos del convenio viene exigido por el párrafo final del artº. 2 de la L.C.E. al decir: «Sin embargo, a los convenios a que se refiere el apartado 7 de este artículo se les aplicarán supletoriamente las reglas sobre preparación, adjudicación y efectos del contrato de gestión de servicios públicos». Por tanto, al aplicarse supletoriamente la L.C.E. y ser preceptivo el informe del Servicio Jurídico respecto de los pliegos que contenga la cláusula administrativa, las mismas cláusulas de un convenio deberán ser informadas por la Asesoría Jurídica.

3) Una vez determinado que normas exigen los requisitos que figuran en el apartado 7º.3 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de mayo de 1.988, procede entrar en la cuestión concreta de la consulta planteada. El primer punto de la consulta con las dos consideraciones anteriores, entiende este Centro, que está resuelto, es decir, si quien establece la necesidad del informe del Servicio Jurídico es la L.C.E., no se plantea un problema de retroactividad o no de una norma como dice el Servicio Jurídico de ese Ministerio en su informe, pues el tantas veces citado Acuerdo del Consejo de Ministros no ha establecido ningún requisito y en consecuencia sería exigible a los convenios celebrados con anterioridad a la vigencia de este Acuerdo. En cuanto a la posibilidad de la existencia de un convenio-tipo a efectos del informe de la Asesoría Jurídica entiende este Centro que esta cuestión también está resuelta con las consideraciones anteriores. En efecto, si el citado informe se exigía por aplicación supletoria de la legislación de contratos del Estado, al establecer el R.C.E. en su artículo 82 la posibilidad de pliegos-tipo y permitir que «en estos supuestos el informe previsto en el artículo 83 de este Reglamento (el del Servicio Jurídico) se entiende cumplido con el emitido respecto del modelo-tipo» nada impide que se utilice en el caso de los convenios de colaboración. 4) Una especial referencia merece el punto tercero de su consulta relativa a la exigencia de la autorización del Gobierno previa a la firma del convenio de colaboración. En especial, en si los convenios que se celebran por la Dirección General de Acción Social pueden tener cabida dentro del concepto de convenios que da el

apartado 7 del artº. 2 de la L.C.E. A este respecto hay que recordar que la L.C.E. en sus primeros preceptos trata de dar una visión global de la actividad contractual de la Administración. Para ello, en su primer capítulo dispone que «los contratos que celebre la Administración del Estado con personas naturales o jurídicas se ajustarán a las prescripciones contenidas en la presente Ley y en sus disposiciones reglamentarias», para después en su artículo 2º decir que «no obstante lo dispuesto en el artículo anterior, quedan fuera del ámbito de la presente Ley los siguientes contratos y negocios jurídicos de la Administración...», clasificando posteriormente en el artículo 4 los negocios jurídicos no excluidos en contratos administrativos y privados. Por tanto, para la L.C.E. cualquier relación negocial con la Administración debe estar incluido en alguno de estos apartados, o bien en un contrato administrativo o privado o bien en una de las figuras incluidas en su artículo 2º. En consecuencia los convenios celebrados con particulares encuentran su régimen jurídico necesariamente en el apartado 7 del artículo 2º de la L.C.E. y les será aplicable la norma que establece la autorización del Consejo de Ministros para su celebración. Cuestión distinta, es que una norma con rango legal establezca para unos determinados convenios un régimen jurídico específico que no exija la autorización del Gobierno, pues en este caso, como es claro, se produciría una derogación para dicho supuesto, de la L.C.E., y no sería necesaria la citada autorización. De todo lo anteriormente expuesto se deducen las siguientes

## CONCLUSIONES

1.ª) El informe del Servicio Jurídico respecto de los convenios de colaboración a celebrar con particulares era exigible con anterioridad al Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de mayo pasado pues estaba establecido por el artº. 2 de la L.C.E.

2.ª) Por aplicación supletoria del artº. 82 del R.C.E. se debe entender cumplido el requisito del informe del Servicio Jurídico, en el caso de que existan convenios-tipo con el emitido respecto de los mismos.

3.ª) Estos convenios de colaboración requieren, en todo caso, la autorización del Consejo de Ministros para su celebración, de conformidad con el artº. 2.7 de la L.C.E.

## **INFORME DE LA IGAE DE 15-12-1989. CONSIDERACIONES SOBRE SI EL NEGOCIO JURÍDICO DERIVADO DEL CONVENIO DE COOPERACIÓN SUSCRITO ENTRE UN ORGANISMO AUTÓNOMO DE LA COMUNIDAD DE MADRID Y LA DIRECCIÓN GENERAL DEL PATRIMONIO DEL ESTADO DEBE TRATARSE COMO UN CONTRATO DE CESIÓN GRATUITA O COMO UN CONTRATO DE PERMUTA**

Se ha recibido en esta Intervención General para su informe el expediente instruido por la Dirección General del Patrimonio del Estado en el que se recoge el proyecto de Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se dispone el cumplimiento del Convenio de Cooperación suscrito con fecha 5 de febrero de 1988 entre el Instituto de la Vivienda de Madrid, Organismo Autónomo de la Comunidad de Madrid, y la Dirección General del Patrimonio del Estado.

De las actuaciones que integran el expediente interesa destacar los siguientes

### **ANTECEDENTES**

1. En fecha 5 de febrero de 1988 el Instituto de la Vivienda en Madrid y la Dirección General del Patrimonio del Estado firman un Convenio de Cooperación en virtud del cual:

- a) El Instituto de la Vivienda de Madrid se compromete a ceder al Patrimonio del Estado la finca «El Garzo», de 89 Has de superficie, sita en el término municipal de Las Rozas en Madrid, para destinarla a la construcción de instalaciones deportivas de carácter general.
- b) Por su parte, el Patrimonio del Estado se compromete a ceder al Instituto de la Vivienda de Madrid una finca de 82 Has de superficie a segregar de la finca matriz, denominada «Arroyo de Meaques», sita en los términos municipales de Pozuelo de Alarcón y Madrid, que se destinará a la localización de actividades audiovisuales, espacios libres y zonas deportivas.

2. En la estipulación segunda del precitado Convenio se establece: «La formalización mediante escritura pública de las cesiones descritas en la cláusula anterior, mediante la fórmula de cesión gratuita o permuta, se realizará simultáneamente una vez cumplidos los trámites administrativos por los Organismos otorgantes».

3. La valoración dada a la finca propiedad del Instituto de la Vivienda de Madrid en la Escritura de Parcelación de la misma es de 445.000.000 pesetas, según certificación expedida por el Secretario General en funciones de dicho Organismo que se acompaña al expediente. Asimismo, la finca de propiedad estatal se valora en 245.000.000 pesetas, según certificación del Servicio de Propiedades de la Dirección General del Patrimonio.

4. Para dar cumplimiento al citado Convenio, la Dirección General del Patrimonio del Estado propone la aprobación de un Proyecto de Acuerdo de Consejo de Ministros, sometiendo a la decisión del referido Órgano:

- a) La aceptación de la cesión, a título gratuito, a la Dirección General del Patrimonio del Estado de la finca reseñada en el antecedente 1.a), que se destinará a las finalidades recogidas en el mismo apartado.
- b) La autorización para la cesión, a título gratuito, al Instituto de la Vivienda de Madrid de la finca descrita en el antecedente 1.b) que quedará igualmente afectada a la realización de las actividades que allí se recogen.

5. Remitido el expediente a esta Intervención General para su preceptivo informe este Centro, cuestionando la consideración de «cesión recíproca a título gratuito» dada al negocio jurídico derivado del Convenio suscrito entre ambas Administraciones, solicita de esa Dirección General, en escrito de fecha 18 de octubre de 1989, se pongan de manifiesto los motivos que han llevado a calificar el contrato como cesión gratuita y no como permuta, alternativa ésta recogida en la estipulación segunda del Convenio.

6. Este Centro Directivo, alega, en escrito de 10 de noviembre de 1989, que la diversidad de contenido normativo que presenta el Convenio cuya ratificación se propone (compromisos patrimoniales recípro-

cos, actuaciones bilaterales de programación, ...) «justifica la utilización de la norma con rango jerárquico de Acuerdo de Consejo de Ministros como fórmula jurídicamente más viable para sancionar, en un solo Acuerdo del Gobierno los diversos actos administrativos que comprende el ámbito de aplicación del Convenio».

Como quiera que las razones alegadas por esa Dirección General no parecen suficientes para desvirtuar la verdadera naturaleza jurídica del contrato debatido, esta Intervención General, en base a los antecedentes reseñados, y reiterando las razones expuestas en su escrito de fecha 18 de octubre de 1989, considera oportuno efectuar las siguientes

## CONSIDERACIONES

I. La Ley del Patrimonio del Estado utiliza el término de «cesiones gratuitas» para titular las normas que regulan la donación de bienes patrimoniales por parte del Estado. Dado que dicho texto legal no recoge una definición de las mismas, se deberán tener en cuenta, en concepto de supletorias, las disposiciones que sobre donación contiene el Código Civil, por aplicación del principio de supletoriedad del derecho privado que establece el artículo 2 de la Ley del Patrimonio del Estado, reiterado en el mismo artículo de su Reglamento.

A este respecto, el artículo 618 del Código civil define la donación como «un acto de liberalidad por el cual una persona dispone gratuitamente de una cosa en favor de otra que la acepta». El acto de liberalidad supone proporcionar una ventaja o beneficio gratuito sin recibir nada a cambio, por lo que no puede hablarse de liberalidad en este caso puesto que la Administración no da algo a cambio de nada, sino que si da lo hace únicamente en consideración a la contraprestación que por ello va a recibir de la otra parte.

En este mismo sentido debe recordarse que al definir la causa de los contratos, el artículo 1274 del Código Civil establece: «En los contratos onerosos se entiende por causa, para cada parte contratante, la prestación o promesa de una cosa o servicio por la otra parte; en los remuneratorios, el servicio o beneficio que se remunera, y en los de pura beneficencia la mera liberalidad del bienhechor».

Partiendo de la existencia de una cesión recíproca consecuencia de un único contrato suscrito entre ambas Administraciones, entiende este Centro Fiscal que no puede calificarse la misma de gratuita, ya que la causa de cada una de las cesiones no es la mera liberalidad de la Administración otorgante, sino la simultánea realización de la otra cesión por parte de la otra Administración.

Por otra parte, aceptar la existencia de dos cesiones gratuitas simultáneas significaría convertir en dos negocios jurídicos gratuitos, distintos e independientes, lo que no son sino las concretas prestaciones derivadas de un único contrato bilateral y oneroso, que en criterio de esta Intervención General es el verdaderamente existente.

II. Conviene poner de manifiesto que si bien el expediente administrativo se está tramitando como cesión gratuita en la estipulación segunda del Convenio, transcrita en el antecedente 2, se establece que la formalización mediante escritura pública de las cesiones se realizará simultáneamente, mediante la fórmula de cesión gratuita o permuta.

Puesto que en la consideración 1 ha quedado patente que el negocio celebrado no constituye una cesión gratuita, debemos examinar a continuación si puede ser jurídicamente calificado como una permuta.

Los artículos 71 a 73 de la Ley del Patrimonio del Estado y 148 a 153 de su Reglamento, reguladores de la permuta no definen la misma, por lo que en aplicación del artículo 2 de dicho precepto hemos de remitirnos al Código Civil, que establece en su artículo 1538: «La permuta es un contrato por el cual uno de los contratantes se obliga a dar una cosa para recibir otra».

Como quiera que en virtud del Convenio cada uno de los contratantes se obliga a transmitir al otro una cosa a cambio de la que éste se compromete a enajenar en favor de aquél, no cabe duda de la existencia de un verdadero contrato de permuta.

No obsta a esta calificación del contrato la afectación de los bienes permutados a unos determinados fines; estipulación ésta perfectamente admisible al amparo del artículo 1255 del Código Civil que autoriza a los contratantes a establecer los pactos, cláusulas y condiciones que no sean contrarios a las leyes, la moral o el orden público.

III. De otra parte, debemos tener en cuenta que, según establece el artículo 71 de la Ley del Patrimonio del Estado, la permuta sólo será posible cuando, previa tasación pericial, la diferencia de valor entre los bienes de que se trate sea superior al 50 por 100 del que lo tenga mayor.

A este respecto, ha de ponerse de manifiesto que en el expediente únicamente obran certificaciones de valoración de las fincas expedidas por el Instituto de la Vivienda de Madrid y por el Servicio de Propiedades de esa Dirección General; por consiguiente, no se ha observado la exigencia de tasación pericial contenida en el artículo 71 de la Ley del Patrimonio del Estado, sin duda a causa de la consideración del negocio como cesión gratuita, exenta de tal requisito. Por ello, dado el criterio mantenido por esta Intervención General, que entiende existente una permuta de las fincas, se considera necesaria la confirmación de los valores atribuidos por los citados Organismos, mediante la oportuna tasación pericial.

En consecuencia, este Centro Fiscal, en base a las valoraciones aportadas, considera ajustada a las previsiones del artículo 71 de la Ley del Patrimonio del Estado la permuta sometida a informe, dado que la diferencia de valor entre los bienes no excede de la mitad del que lo tiene mayor, si bien tal afirmación debe entenderse condicionada a la ratificación, mediante tasación pericial, de los valores atribuidos por los Organismos otorgantes.

IV. En relación a la competencia para autorizar la permuta, debemos recordar que el artículo 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo establece: «La competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo en los casos de delegación, sustitución o evocación previstos por las leyes».

A este respecto, la Ley del Patrimonio del Estado en su artículo 71, párrafo segundo, dispone que corresponderá autorizar la permuta a quien por razón de la cuantía fuera competente para autorizar la enajenación. Por tanto, siendo el valor del inmueble inferior a 2.000 millones de pesetas, la autorización para su permuta corresponde al Ministro de Economía y Hacienda, de conformidad con lo establecido en el artículo 62 del precitado texto legal.

En base a las consideraciones efectuadas, esta Intervención General manifiesta las siguientes

## CONCLUSIONES

PRIMERA.—Que el negocio jurídico derivado del Convenio de Cooperación suscrito en fecha 5 de febrero de 1989 entre el Instituto de la Vivienda de Madrid y la Dirección General del Patrimonio constituye un contrato de permuta.

SEGUNDA.—A la vista de las valoraciones aportadas de las fincas objeto del negocio, la permuta se ajusta a las limitaciones preceptuadas en el artículo 71 de la Ley del Patrimonio del Estado, si bien será necesaria la confirmación de tal extrema mediante la preceptiva tasación pericial.

TERCERA.—Que la competencia para autorizar el precitado contrato de permuta corresponde, en razón de la cuantía, al Ministro de Economía y Hacienda.

**INFORME DE LA IGAE DE 20 DE OCTUBRE DE 1995. SOLICITANDO CRITERIO SOBRE SI LOS CONVENIOS QUE FORMALIZA DICHO CENTRO CON ORGANISMOS DE DERECHO PÚBLICO Y CON PERSONAS FÍSICAS O JURÍDICAS DE DERECHO PRIVADO PARA LA EJECUCIÓN DE ACTUACIONES DE SU COMPETENCIA DEBEN SER FISCALIZADOS PREVIAMENTE O SOLAMENTE LO DEBEN SER LAS PROPUESTAS DE GASTOS DETERMINADOS QUE SE TRAMITEN EN DESARROLLO Y APLICACIÓN DE LOS MISMOS**

Se ha recibido en esta Intervención General escrito del Director General de «...», solicitando criterio sobre si los convenios que formaliza dicho Centro con Organismos de derecho Público y con personas físicas o jurídicas de derecho privado para la ejecución de actuaciones de su competencia deben ser fiscalizados previamente o solamente lo deben ser las propuestas de gastos determinados que se tramiten en desarrollo y aplicación de los mismos.

De dicho escrito pueden deducirse los siguientes

### **ANTECEDENTES**

La Dirección General de «...», al amparo de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, celebra una serie de convenios con Organismos de Derecho Público o con personas físicas o jurídicas de derecho privado, para la realización de actuaciones preparatorias que son necesarias para el ejercicio de las competencias que le atribuye la Ley de Costas.

Señala asimismo que la formalización de los convenios supone, en principio, un compromiso de gasto para la Administración, si bien de cuantía indeterminada, por lo que sostiene el criterio de que una vez determinado el gasto es cuando debe someterse el expediente a la preceptiva fiscalización.

No obstante, la Intervención Delegada del Ministerio de «...» sostiene el criterio que, independientemente de las propuestas de gastos concretos, debe ser sometido a fiscalización previa el convenio del que traen causa.

Al respecto pueden efectuarse las siguientes

## CONSIDERACIONES

### I

La consulta se plantea en términos generales refiriéndose a los distintos convenios que esa Dirección General formaliza para la ejecución de sus actuaciones, sin que se una al escrito el convenio o convenios concretos sobre los que mantiene distinto criterio esa Dirección General y la Intervención Delegada en esa Ministerio.

De la propia naturaleza jurídica del convenio en cuanto acuerdo de dos o más voluntades generador de derechos y obligaciones entre las partes se deriva que la suscripción de este convenio comporta para la Administración una obligación que, si bien generalmente, suele ser de contenido económico, pueden existir otros acuerdos en los que se haga mención solamente a actuaciones materiales que no supongan la realización de un gasto o una disposición de fondos, sino meramente el establecimiento de unas pautas de actuación.

Esa Dirección General manifiesta que la formalización de los convenios en cuestión supone, en principio, un compromiso de gasto para la administración, si bien de cuantía indeterminada.

El artículo 16.2 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria señala que «la función interventora tiene por objeto controlar todos los actos de la Administración del Estado y de sus Organismos autónomos, que den lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven,...».

En el ejercicio de las funciones interventoras el artículo 93 del mismo texto legal dispone que esta sometido a intervención crítica o fiscalización previa todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico.

En consecuencia, este Centro Fiscal entiende que siempre que el convenio formalizado por esa Dirección General origine el nacimiento

de derechos y obligaciones de contenido económico o dé lugar a la realización de ingresos o pagos, dicho acto queda sometido al preceptivo trámite de fiscalización.

Esta fiscalización preceptiva, de conformidad con el artículo 20.1 del Reglamento de 3 de marzo de 1925, deberá efectuarse antes de que se suscriba el correspondiente convenio en que se formule una propuesta de gasto, con objeto de conocer si su contenido y tramitación se han ajustado a las disposiciones legales aplicables en cada caso.

## II

Asimismo argumenta la Dirección General de «...», que el compromiso de gasto para la Administración en el momento de formalizarse el convenio está indeterminado, por lo que una vez concretado éste, tramita los correspondientes expedientes y solicita su fiscalización.

A este respecto hay que señalar, en concordancia con lo anterior que, si en el momento de la suscripción del convenio, el gasto no está determinado, no deja de comportar una obligación de contenido económico para la Hacienda Pública y, en consecuencia sujeto al preceptivo trámite de fiscalización previa del gasto, siendo competente para fiscalizar los gastos de cuantía indeterminada, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.º, apartado 3.2.º del Real Decreto 1124/1978, de 12 de mayo, la Intervención General de la Administración del Estado.

Por otra parte los expedientes de gasto que se originen en ejecución de los convenios que se suscriban, habrán de ser sometidos, en su día, al preceptivo trámite de fiscalización previa, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 16 y 93 de la Ley General Presupuestaria, por parte de la Intervención Delegada.

Con base en las consideraciones efectuadas esta Intervención General concreta su parecer en la siguiente

## CONCLUSIÓN

Los convenios que esa Dirección General celebre con Organismos de derecho público y con personas físicas o jurídicas de derecho privado para la ejecución de actuaciones de su competencia deberán ser sometidos al preceptivo trámite de fiscalización previa del gasto si de los mismos se derivan derechos y obligaciones de contenido económico para la Hacienda Pública, con independencia de que a priori esté o no determinado el gasto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 16 y 93 de la Ley General Presupuestaria.

## **INFORME DE LA IGAE DE 19 DE FEBRERO DE 1996. SOBRE ACTUACIONES PROTEGIBLES EN MATERIA DE VIVIENDA Y SUELO PARA EL PERIODO 1996-1999**

Han sido remitidos nuevamente a esta Intervención General para su fiscalización los convenios con Comunidades Autónomas que al dorso se detallan, sobre actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo para el período 1996-1999.

En 31 de enero último, este Centro fiscalizó desfavorablemente los proyectos de convenio de referencia, ya que no figuraba en el expediente el informe individualizado del Servicio Jurídico del Estado en ese Departamento sobre los aspectos jurídicos de los distintos instrumentos de formalización.

En la actualidad han sido enviados dichos convenios, conjuntamente con el informe del Servicio Jurídico del Estado sobre cada uno de ellos, pero se observa que han sido suscritos en Santander, con fecha 29 de enero de 1996, por el Ministro de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y por los respectivos representantes de cada una de las Comunidades Autónomas.

Una vez examinados los quince convenios remitidos, se observa que en todos ellos ha sido introducida una cláusula final que literalmente establece:

«Las obligaciones económicas para ambas Administraciones, derivadas del presente Convenio serán efectivas una vez cumplidos los artículos 92 y 93.2.a) del vigente Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria».

Al respecto dichos artículos disponen:

Artículo 92.

«Todos los actos, documentos y expedientes de la Administración Civil o Militar del Estado de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico, serán intervenidos y contabilizados con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley y en sus disposiciones complementarias».

## Artículo 93.2.

«El ejercicio de la expresada función comprenderá:

a) La intervención crítica o previa de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores».

Dado que la realización de la intervención previa del expediente requiere inexcusablemente que se realice con anterioridad a que se dicte el correspondiente acuerdo, en virtud de lo preceptuado por el artículo 20 del Reglamento de 3 de marzo de 1925, y actualmente, por el artículo 10 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, resulta de imposible cumplimiento la condición contenida en la cláusula final del Convenio, pues adoptada la resolución, ésta ya no se puede fiscalizar con carácter previo.

Por consiguiente, dada la imposibilidad jurídica de la condición, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1116 del Código Civil, se debe tener por no puesta.

De lo anteriormente expuesto se deduce que se ha producido el supuesto de omisión de la intervención a que se refiere el artículo 32 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que fue desarrollado el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, según el cual, en el caso de que, siendo aquélla preceptiva, no haya sido realizada, «no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se conozca y resuelva dicha omisión en los términos previstos en el presente artículo».

Dichos términos son establecidos de forma que, si el Interventor General de la Administración del Estado o los interventores delegados al conocer de un expediente observaran alguna de las omisiones citadas, lo manifestarán a la autoridad que hubiera iniciado aquél y emitirán al mismo tiempo su opinión respecto de la propuesta, a fin de que, uniendo este informe a las actuaciones, pueda el titular del departamento

ministerial de que aquélla proceda someter lo actuado a la decisión del Consejo de Ministros para que adopte la resolución a que hubiere lugar.

En la emisión del informe que corresponde emitir a esta Intervención General, se hace constar lo siguiente:

I. La causa de la fiscalización desfavorable fue que no había sido emitido el informe del Servicio Jurídico del Estado en el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente sobre cada uno de los convenios, siendo preceptivo en virtud de lo establecido en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 5 de febrero de 1988, sobre ejercicio de la función asesora por los Servicios Jurídicos de los Departamentos Ministeriales. Sin embargo, su emisión se ha producido posteriormente, con fechas 30 de enero y 1, 2 y 5 de febrero de 1996.

II. Examinados dichos informes, se advierte que formulan diversas observaciones sobre el contenido de cada uno de los convenios, de las cuales se desprenden una serie de incumplimientos de los extremos mínimos que estos convenios con Comunidades Autónomas deben contener, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 60 del Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo para el período 1996-1999, a cuyo amparo han sido instrumentados.

Según el citado artículo, la distribución territorial de actuaciones protegibles a financiar durante el período se efectuaría mediante la firma, en su caso, de convenios bilaterales entre el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, en los cuales se acordarán, al menos, los siguientes aspectos:

- a) Objetivos totales en número de actuaciones protegibles a financiar durante el período 1996-1999, con el máximo desglose posible en cuanto a la ubicación de las viviendas y de las actuaciones en materia de suelo, así como respecto a los destinatarios según niveles de ingresos ponderados.
- b) Compromisos presupuestarios a asumir por parte de cada Administración.

- c) Compromisos de aportación de suelo a precio reducido por parte de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales incluidas en los programas de actuación de dichas Comunidades.
- d) Compromisos en materia de gestión, expresando los instrumentos y medidas a adoptar por parte de cada Administración para su correcta ejecución, especialmente en cuanto al desarrollo normativo que fuere necesario, órganos o empresas públicas responsables, estadísticas y datos de que deben disponer ambas Administraciones, y composición y funcionamiento de las comisiones multilateral y bilaterales de seguimiento que puedan establecerse en los convenios.
- e) Determinación de áreas territoriales prioritarias, detallando las actuaciones a desarrollar y su calendario de ejecución, incluyendo, en su caso, las que correspondan en materia de transportes, comunicaciones y otras infraestructuras que incidan sobre la configuración racional de las ciudades.
- f) Mecanismos que garanticen la efectiva utilización de los recursos asignados, entre Comunidades Autónomas o por tipos de actuaciones.

En términos generales, y con independencia de las peculiaridades propias de cada convenio, de las cuales se ha realizado un estudio detallado en el respectivo informe del Servicio Jurídico, los incumplimientos más relevantes son los siguientes:

Con respecto al apartado a) del artículo 60 del Real Decreto 2190/1995, el Servicio Jurídico señala que, si bien los anexos de los convenios prevén un número determinado de actuaciones, en la mayoría de los casos no se refleja el desglose en cuanto a ubicación de viviendas y actuaciones en materia de suelo. En algunos supuestos, se enumeran con mayor o menor indeterminación los municipios incluidos en las áreas prioritarias de actuación, remitiendo la fijación de la ubicación de las mismas a ulteriores convenios con los respectivos Ayuntamientos.

En cuanto al requisito establecido en el apartado b) del mismo artículo, si bien en los anexos de los convenios se recoge la cuantificación inicial de los objetivos, no existe una cuantificación de los compromisos presupuestarios a asumir por las Comunidades Autónomas. A este respecto, es destacable que, desde el punto de vista económico, las cantidades consignadas están subordinadas a las disponibilidades presupuestarias de cada una de las partes en el período de vigencia de los convenios, y, desde el punto de vista jurídico, quedan también subordinados estos convenios a la promulgación de normativa autonómica propia por parte de las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas en materia de vivienda.

Con la única excepción del convenio con la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se incumple el establecimiento de compromisos de aportación de suelo a precio reducido por parte de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales a que se refiere el apartado c) del artículo 60 anteriormente citado.

III. Por último, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 32.3 del citado Real Decreto 2188/1995, si el titular de ese Departamento acordara someter los convenios de referencia a la decisión del Consejo de Ministros, habrá de comunicarlo al Ministro de Economía y Hacienda, por conducto de esta Intervención General, con cinco días de antelación a la reunión del Consejo en que haya de ser objeto de deliberación.

### **DORSO QUE SE CITA**

#### **Fecha de entrada y N.º Reg. Comunidad Autónoma**

#### **Importe máximo asignado**

12-02-96	1061/96	Andalucía	63.263.000.000 pts.
12-02-96	1062/96	Aragón	14.058.000.000 pts.
12-02-96	1063/96	Asturias	12.209.000.000 pts.
12-02-96	1064/96	Baleares	8.879.000.000 pts.

### Importe máximo asignado

---

12-02-96	1065/96	Canarias	19.608.000.000 pts.
12-02-96	1066/96	Cantabria	7.029.000.000 pts.
12-02-96	1067/96	Castilla-La Mancha	14.798.000.000 pts.
12-02-96	1068/96	Castilla-León	19.978.000.000 pts.
12-02-96	1069/96	Cataluña	53.644.000.000 pts.
12-02-96	1070/96	Extremadura	11.100.000.000 pts.
12-02-96	1071/96	Galicia	21.088.000.000 pts.
12-02-96	1072/96	La Rioja	6.289.000.000 pts.
12-02-96	1073/96	Madrid	58.824.000.000 pts.
12-02-96	1074/96	Murcia	16.278.000.000 pts.
12-02-96	1075/96	Valencia	42.175.000.000 pts.

---

## **INFORME DE LA IGAE DE 6 DE FEBRERO DE 1997. SOLICITUD DE INFORME SOBRE CONVENIOS DE COLABORACIÓN SUSCRITO ENTRE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE... DESDE LA FORMACIÓN DEL ACTUAL GOBIERNO**

Se ha recibido en esta Intervención General solicitud de información relativa a Convenios de Colaboración suscritos entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas de ... Al respecto, este Centro ha remitido un escrito a las diversas Intervenciones delegadas en los distintos departamentos ministeriales requiriendo dicha información, que una vez recibida y recopilada será enviada a ese Gabinete.

No obstante, quiere significarse que la información que pueda suministrar esta Intervención General es la que obra en este Centro y en sus Intervenciones delegadas como consecuencia de las actuaciones relativas a control y contabilidad que tiene encomendadas.

Quiere por ello destacarse que existen en relación con la materia de referencia, órganos específicos de la Administración General del Estado, que tienen atribuidos expresamente el registro de dichos datos.

Así, de conformidad con el Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990 sobre Convenios de Colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, la unidad promotora de los convenios deberá remitir una copia de los textos suscritos a la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales a efecto de constancia y registro (apartado noveno del Acuerdo). Asimismo, la Comisión delegada del Gobierno para Política Autonómica deberá recibir a través de la citada Secretaría de Estado información periódica sobre la ejecución de los compromisos suscritos y sobre el cumplimiento de los compromisos financieros que contemplen.

La reiterada Secretaría de Estado tiene encomendado por el ordenamiento vigente la función de cooperación de la Administración General del Estado con las Administraciones Territoriales, así como su seguimiento y análisis.

Por consiguiente, al objeto de que pudiera ser suministrada una información más precisa y fiable, parecería recomendable que informes relativos a estas materias fueran solicitados a dichos órganos en vez de a esta Intervención General.

## **INFORME DE LA IGAE DE 21 DE MAYO DE 1997. CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL MEC Y LA CONGREGACIÓN DE RELIGIOSAS «MARÍA INMACULADA»**

Se ha recibido en esta Intervención General escrito procedente de la Subdirección General de Educación Permanente (Dirección General de Formación Profesional y Promoción Educativa) del Ministerio de Educación y Cultura en el que se lee textualmente que ‘de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 del Real Decreto 2188/1995 de 28 de diciembre, existiendo a juicio de este órgano gestor, discrepancia entre el informe emitido previamente a la firma del Convenio de referencia y el emitido al tramitarse el expediente que corresponde al curso 1966/97 es por lo que se remite a esa Intervención General de la Administración del Estado para la resolución que proceda’.

El mencionado escrito tiene su origen en los siguientes antecedentes:

- Con fecha 20 de enero de 1995 se firmó un Convenio de colaboración entre el entonces Ministerio de Educación y Ciencia y la Congregación de Religiosas ‘María Inmaculada’, Convenio éste que, con carácter previo a su suscripción, fue informado tanto por el Servicio Jurídico del Estado en el Departamento como por la Intervención Delegada, y del que se han satisfecho ya a la fecha de hoy las anualidades correspondientes a los ejercicios 1994/95 y 1995/96.
- Por lo que se refiere a la anualidad de 1996/97, afirma el Centro gestor que ‘no pudo tramitarse en el primer trimestre del año académico, debido a los acuerdos del Gobierno de no disponibilidad que afectaron a la aplicación 18.12.422K.480, con cargo a la cual había de satisfacerse.

En el presente ejercicio se han iniciado los trámites pertinentes para efectuar esta transferencia, pero la Intervención Delegada del Departamento devuelve el expediente sin fiscalizar por considerar que en el momento de suscribirse el Convenio, no existía base legal para el mismo ya que el artículo 61 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, en su redacción anterior a la establecida por la Ley 11/1996 de 27 de diciembre, no posibilitaba la adquisición de com-

promisos de gastos de carácter plurianual en el supuesto de transferencias corrientes”.

Así las cosas, el artículo 16 del Real decreto 2188/1995, de 27 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, invocado en su escrito por la Subdirección General de Educación Permanente, establece en su apartado primero que “cuando el órgano gestor no acepte el reparo formulado, planteará a la Intervención discrepancia, en el plazo de 15 días, de conformidad con el procedimiento previsto en este artículo. La discrepancia deberá ser necesariamente motivada con cita de los preceptos legales en los que sustente su criterio”.

Consecuentemente, en el supuesto de que ese Centro gestor no acepte el reparo formulado por la Intervención Delegada en el Ministerio de Educación y Cultura, podrá, en efecto, plantear discrepancia ante esta Intervención General, pero por imperativo legal deberá hacerlo motivadamente y de acuerdo con lo dispuesto en el antes referido artículo 16 del Real Decreto 2188/1995.

Lo que, con devolución del expediente, comunico a VI. a los efectos oportunos.

**ESCRITO DE LA IGAE DE 13 DE NOVIEMBRE DE 1997.  
SOBRE EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL ARTº 74.4 DEL  
T.R.L.G.P. Y EN ESPECIAL SOBRE LA POSIBILIDAD DE SUS-  
CRIBIR CONVENIOS DE COLABORACIÓN LOS ÓRGANOS  
DE LOS DISTINTOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES  
CON LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS ESTATALES**

Por parte de diversas Intervenciones, se han planteado ante esta Intervención General consultas relacionadas con el ámbito de aplicación del artículo 74.4 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, y muy en especial respecto de la posibilidad de suscribir convenios de colaboración por parte de los órganos de los distintos Departamentos Ministeriales con los Organismos autónomos estatales.

Al respecto, se efectúan las siguientes consideraciones:

La Ley 11/1996, de Medidas de disciplina presupuestaria, de 27 de diciembre, modificó, entre otros, el artículo 74 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria. En lo que a convenios de colaboración se refiere, dicha modificación consiste en la redacción del artículo 74.4 del siguiente tenor:

«Artículo 74.4.

Los órganos de los Departamentos Ministeriales y sus Organismos autónomos competentes para la suscripción de convenios de colaboración o contratos-programa con otras Administraciones públicas o con entidades públicas o privadas necesitarán autorización del Consejo de Ministros cuando el gasto que de ellos se derive sea de cuantía indeterminada o haya de extenderse a ejercicios posteriores. Con carácter previo a la suscripción se tramitará el oportuno expediente de gasto, en el cual figurará el importe máximo de las obligaciones a adquirir y, en caso de gastos de carácter plurianual, la correspondiente distribución de anualidades».

De la literalidad del precepto se deduce que el ámbito subjetivo del artículo está formado de una parte por aquellas entidades que precisan autorización para suscribir los convenios, esto es, los órganos de la Administración General del Estado (»los órganos de los Departamentos minis-

teriales») y los Organismos Autónomos estatales («sus Organismos autónomos»). De la otra parte está cualquier Administración pública («otras Administraciones públicas») y las entidades públicas y privadas.

Por Administración pública deben entenderse no sólo las Administraciones territoriales, obviamente, sino también a las que componen la Administración institucional, incluso la estatal. Así lo establece el artículo 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: «Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas, tendrán asimismo la consideración de Administración Pública». Es pues, la posesión de personalidad jurídica la que les da esa condición.

En la misma idea se pronuncia la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956, al considerar en su artículo 1º que son Administraciones Públicas las Instituciones públicas sometidas a la tutela del Estado.

Por consiguiente, los Organismos autónomos estatales tienen la consideración de Administración pública, a pesar de que se les considere en denominación reiteradamente usada por la doctrina, como administraciones «menores», por estar sometidas a una tutela más o menos amplia de diversos órganos de la Administración General del Estado.

Es por ello que del tenor literal del artículo 74.4 se obtiene que es preceptiva la autorización del Consejo de Ministros para suscribir los convenios entre la Administración General del Estado y sus Organismos autónomos, de una parte, con otras Administraciones Públicas, refiriéndose el término otras, evidentemente a otras Entidades con personalidad jurídica distinta. Así, no podríamos hablar de posibilidad de convenio entre dos Departamentos ministeriales, pues estamos ante órganos de una misma Administración que actúa con personalidad jurídica única (artículo 3.4 de la Ley 30/1992 y artículo 2.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado), pero sí entre la Administración General del Estado con cualquiera de sus Organismos autónomos o de estos entre sí.

## **ESCRITO DE LA IGAE DE 4 DE MARZO DE 1998. SE DAN INSTRUCCIONES Y CRITERIOS PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA POR PARTE DE LAS INTERVENCIÓNES DELEGADAS EN MATERIA DE CONVENIOS DE COLABORACIÓN**

La Resolución de 25 de febrero de 1998 de esta Intervención General de la Administración del Estado (BOE de 4 de marzo) ha delegado en los Interventores delegados determinadas competencias de fiscalización previa en materia de convenios de colaboración.

Resulta por ello necesario establecer las siguientes instrucciones y criterios que permitan un ejercicio de la función interventora coordinado y homogéneo por parte de las Intervenciones delegadas en esta materia.

PRIMERO.—Tal y como se recoge en dicha resolución, la reciente entrada en vigor de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, supone que, por aplicación de su artículo 20, no son delegables en ningún caso las competencias atribuidas a los órganos colegiados del Gobierno, excepto las relativas a las funciones administrativas del Consejo de Ministros, que únicamente pueden delegarse en las Comisiones Delegadas del Gobierno.

Por lo tanto, ha quedado sin efecto la delegación de competencias para la celebración de convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas realizada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de julio de 1995.

Por otra parte, dado que el Consejo de Ministros es el órgano competente para celebrar dichos convenios en virtud de lo establecido en el artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, corresponderá efectuar la fiscalización de los gastos correspondientes según el régimen ordinario o de fiscalización plena, por aplicación de lo dispuesto en los artículos 95.4 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria y 19.2 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre.

En consecuencia, ha quedado sin efecto el apartado undécimo.1 del Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de julio de 1997, por el que fue

establecido el régimen especial de fiscalización limitada previa previsto en el artículo 95.3 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria en materia de convenios de colaboración con Comunidades Autónomas.

SEGUNDO.—Respecto de los convenios de colaboración con Comunidades Autónomas, conviene señalar que la competencia atribuida al Consejo de Ministros se refiere a la aprobación o autorización del contenido del convenio, cuestión diferente de la competencia para la simple suscripción o firma del convenio, una vez que haya sido aprobado su contenido por el Gobierno. Esta última competencia para la suscripción o firma habrá de ser atribuida por el Consejo de Ministros a una persona física que, razonablemente, podría ser el Ministro competente en la materia sobre que verse el convenio o el Presidente o Director del Organismo autónomo a que aquél afecte. A tales efectos, bastaría que en cada acuerdo aprobatorio de un convenio, el Gobierno delegara la firma del mismo en el correspondiente Ministro, Presidente o Director de Organismo autónomo.

TERCERO.—Asimismo, ha de tenerse en cuenta que, no obstante lo anterior, las diversas autorizaciones de la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica previstas en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990, sobre convenios de colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, no deben considerarse suprimidas, si bien subsistirán, en tanto no se modifique dicho Acuerdo, con el carácter de informes preceptivos y no de autorizaciones.

CUARTO.—Se comunicará a esta Intervención General el resultado de las fiscalizaciones que se efectúen en virtud de la Resolución de 25 de febrero de 1998 de delegación de competencias con la mayor celeridad posible, mediante remisión de una copia de cada fiscalización efectuada.

## **INFORME DE LA IGAE DE 15 DE ABRIL DE 1998. SOBRE RESOLUCIÓN DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN, RELATIVO A LAS APORTACIONES DEL ESTADO A CURSOS, CONGRESOS, SEMINARIOS, ETC.**

Ha sido remitido a esta Intervención General escrito procedente de la Intervención Delegada en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en el que se plantea consulta sobre si las aportaciones del Estado a Cursos, Congresos, Seminarios, etc., instrumentadas generalmente mediante un convenio, están exentas de la aplicación del artículo 81 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria y, en consecuencia, no sujetas a lo establecido en el punto tres del apartado undécimo del Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de julio de 1997 por el que se da aplicación a la previsión del artículo 95 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria respecto al ejercicio de la función interventora.

La cuestión se suscita en relación con el expediente remitido para su fiscalización a esa Intervención Delegada, referido al Convenio de colaboración que se pretende realizar entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Asociación Agraria Jóvenes Agricultores de Sevilla (Asaja-Sevilla).

La propuesta de gasto derivada de dicho convenio pretende imputarse a la aplicación presupuestaria 226.06 «Reuniones, Conferencias y Cursos» que incluye, de acuerdo con la Resolución de la Dirección General de Presupuestos de 18 de junio de 1997, por la que se establecen los códigos que definen la estructura económica de los Presupuestos Generales del Estado para 1998, «aquellos gastos que tienen por objeto aportaciones del Estado a cursos, congresos, seminarios, etc., instrumentados generalmente mediante un convenio, en el cual la Administración se obliga a satisfacer una cantidad fijándose como contrapartida que en todos los medios de propaganda se haga constar el Ministerio u Organismo que colabora, su logotipo, la entrega de una memoria o informe, de un número determinado de ejemplares de la edición realizada, etc.»

Según expone en su escrito esa Intervención Delegada, «De lo anterior se deduce que se ha producido una modificación en el Código de rúbricas presupuestarias, que tiene por objeto el posibilitar que se impute al Capítulo 2 «Gastos corrientes en bienes y servicios» las aportacio-

nes del Estado a Cursos, Congresos, Seminarios, de lo que podría desprenderse que no se le quiere dar el carácter de subvención a este tipo de aportaciones dado que no se le incluye en el Capítulo 4 «Transferencias corrientes» del Presupuesto de Gastos del Estado y en consecuencia la referida modificación podía implicar la voluntad de no querer que se aplique a este tipo de aportaciones, aunque supongan ayudas a los Órganos organizadores de los correspondientes Congresos, los requisitos del Artículo 81 del texto refundido de la Ley General presupuestaria».

Con el fin de dar respuesta a la cuestión planteada, se efectúan las siguientes

## CONSIDERACIONES

### I

En primer lugar, hay que tener en cuenta que el punto tercero de la cláusula tercera del proyecto de convenio de referencia dice literalmente que: «La Organización Profesional Agraria ASAJA-SEVILLA, asume la responsabilidad directa de las gestiones necesarias para el cumplimiento de los puntos previamente descritos». Es decir, dicha asociación es la única responsable de las gestiones relacionadas con el presente Congreso, por lo que la colaboración del Ministerio al mismo consiste solamente en la cofinanciación de las acciones. En consecuencia, la naturaleza del gasto que comportaría la suscripción de dicho convenio sería la que se deriva de la concesión de una subvención a favor de la asociación perceptora, a la cual sería de aplicación las disposiciones contenidas en los artículos 81 y 82 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, ya que se trataría, como especifica el artículo 81.2.a) de dicho texto legal, de una disposición de fondos públicos realizada por el Estado para fomentar una actividad de utilidad o interés social o para promover la consecución de un fin público.

### II

En relación con la cuestión suscitada, sobre si la imputación al Capítulo 2: «Gastos en bienes corrientes y servicios» de las aportaciones del Estado a Cursos, Congresos, Seminarios, etc., implica que no se

le quiera dar a este tipo de aportaciones el carácter de subvención, hay que tener en cuenta que esta imputación se realiza en la Resolución de la Dirección General de Presupuestos, por la que se establecen los códigos que definen la estructura económica establecida por la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de abril de 1997.

A este respecto, no hay que olvidar que las Resoluciones son disposiciones de los órganos inferiores al Ministro que se encuentran subordinadas a la Constitución, a las leyes y a las normas con fuerza de ley. Pero asimismo se hallan jerarquizadas entre sí: de acuerdo con el rango de la autoridad que los dicta, dichas normas reglamentarias poseen una eficacia diversa, de tal modo que las dictadas por las autoridades inferiores no pueden de ninguna forma vulnerar, quebrantar o derogar los preceptos contenidos en las dictadas por autoridades superiores.

Este principio de jerarquía normativa se encuentra recogido en la Constitución, en el artículo 9.3: «La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos».

Asimismo, los artículos siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común recogen el mismo principio de jerarquía:

Artículo 3.1: «Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho».

Artículo 51, apartados 2 y 3: «Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior.

Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes».

Por lo tanto, una Resolución de la Dirección General de Presupuestos no tiene por sí misma fuerza normativa suficiente para provocar que

unas ayudas como las que nos ocupan dejen de tener la naturaleza jurídica de subvenciones por el simple hecho de imputarlas en una u otra partida presupuestaria.

Consiguientemente, en el caso de referencia, el gasto incluido en la partida presupuestaria 226.06: «gastos que tienen por objeto aportaciones del Estado a cursos, congresos, seminarios, etc., instrumentados generalmente mediante un convenio en el cual la Administración se obliga a satisfacer una cantidad...», participa de la naturaleza jurídica de una subvención a pesar de no encontrarse incluido en el Capítulo 4: «Transferencias corrientes» del presupuesto de Gastos del Estado.

Por esta razón, y en relación con la fiscalización de dicho gasto, será de aplicación el punto tercero del apartado undécimo del Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se da aplicación a la previsión del artículo 95.3 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria.

De todo lo que comunico a V.I. a los efectos oportunos.

## **INFORME DE LA IGAE DE 5 DE MAYO DE 1998. CONSULTA SOBRE LA FISCALIZACIÓN PREVIA DE EXPEDIENTES DE CONVENIOS DE COLABORACIÓN REMITIDOS SIN EL INFORME DE LA ABOGACÍA DEL ESTADO**

Ha sido recibido en esta Intervención General escrito procedente de la Intervención Delegada en el Organismo Autónomo Instituto de la Mujer en el que se plantea consulta sobre la fiscalización previa de expedientes de convenios de colaboración remitidos sin el Informe de la Abogacía del Estado.

La consulta que se plantea tiene su origen en los siguientes

### **ANTECEDENTES**

Se ha propuesto la suscripción de un Convenio de Colaboración por parte del Organismo Autónomo Instituto de la Mujer. Éste y el resto de los convenios, deben ser informados por el Servicio Jurídico antes de su fiscalización, según establece el punto undécimo del Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de julio de 1997, por el que se da aplicación a la previsión del artículo 95.3 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria.

Dado que la Abogacía del Estado emite, según el escrito remitido, los informes con un notable retraso, el Organismo Autónomo Instituto de la Mujer ha propuesto la posibilidad de remitir a la Intervención Delegada los expedientes de Convenios sin el citado informe, haciendo constar en los mismos que prosiguen las actuaciones de acuerdo con el apartado tercero del artículo 83 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que establece la posibilidad, en caso de que el informe no se haya emitido en el plazo establecido al efecto (diez días), de proseguir con las actuaciones siempre que el citado informe no se considere determinante para la resolución del expediente.

Sin embargo, a esa Intervención Delegada se le plantea el problema de la no existencia de un requisito esencial que se considera preceptivo por lo que, de acuerdo con el artículo 13 del Real Decreto 2188/1995:

(«La Intervención recibirá el expediente original completo una vez reunidos todos los justificantes y emitidos los informes preceptivos y cuando esté a disposición de que se dicte acuerdo por quien corresponda...») no podría ser fiscalizado de conformidad y habría que formular el correspondiente reparo de acuerdo con lo previsto en el artículo 97 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria.

Con el fin de dar respuesta a la cuestión planteada, se efectúan las siguientes

## CONSIDERACIONES

### I

La cuestión principal que plantea la presente consulta consiste en determinar si en la fiscalización de expedientes de convenios de colaboración remitidos sin el informe del Servicio Jurídico, es de aplicación o no el apartado tercero del artículo 83 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En concreto este artículo dispone lo siguiente:

1. «Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes.
2. Los informes serán evacuados en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor.
3. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos».

Por lo que respecta al primer apartado de este artículo, el Acuerdo de Consejo de Ministros de 5 de febrero de 1988 establece que se soli-

citará el asesoramiento de los Servicios Jurídicos de los Ministerios, entre otros, en los casos de convenios de cooperación que celebre el Departamento o los Organismos Autónomos respectivos.

En consecuencia, al existir una disposición que expresamente requiere el mencionado informe, el mismo pasa a ser preceptivo. Sin embargo no hay disposición alguna en el ordenamiento jurídico que expresamente establezca que los mismos sean vinculantes, por lo que el órgano competente para resolver podrá adoptar la solución que estime oportuna, con la única obligación de motivar si se aparta del criterio contenido en el dictamen, de acuerdo con el artículo 54.1.c) de la citada Ley 30/1992.

## II

Respecto al apartado tercero del mencionado artículo 83, conviene llamar la atención que el texto legal no utiliza la expresión «vinculantes», sino la más amplia «que sean determinantes para la resolución», lo cual parece indicar que el precepto es aplicable a todo informe preceptivo que se considere imprescindible para resolver, sea o no sea vinculante.

La cuestión se centra, por tanto, en precisar si el Informe del Servicio Jurídico es determinante en la tramitación de expedientes de convenios de colaboración.

En este sentido hay que tener en cuenta que estos informes son consecuencia de la necesidad de los órganos activos de la Administración de contar en el ejercicio de sus funciones, con el apoyo de un conjunto de órganos de asesoramiento técnico, tanto en materia jurídica como no jurídica, que es lo que tradicionalmente ha venido conociéndose con el nombre de Administración consultiva, a la que el ordenamiento jurídico atribuye, de forma exclusiva o parcial, la función de aconsejar, asesorar y suministrar elementos de juicio a otros entes públicos u órganos administrativos.

En la Administración del Estado, las funciones de asesoramiento jurídico se encuentran formalmente confiadas al Cuerpo de Abogados del Estado. Por otra parte, esta función de asesoramiento habría de vincularse orgánicamente a los cometidos de su representación y defensa en juicio, por lo que una misma organización y cuerpo de funcionarios

asume todas estas misiones. Esto no significa, sin embargo, que el mismo Letrado que asesora en un Organismo o Departamento ministerial sea el mismo que defiende después el asunto en la vía jurisdiccional. Se trata de dos funciones separadas.

Es la segunda de estas funciones, es decir, la asistencia jurídica al Estado, la que ha sido regulada por Ley 52/1997, de 27 de noviembre.

No ocurre lo mismo con la primera de estas funciones, cuyo contenido consiste en asesorar a los órganos activos de la Administración, ilustrando su juicio acerca de las diversas opciones existentes con carácter previo a la adopción de la decisión.

Como ha señalado la STC 204/1992, de 26 de noviembre respecto del Consejo de Estado, predicable asimismo de cualesquiera órganos de asesoramiento técnico jurídico independiente, la intervención de éstos supone «una importantísima garantía del interés general y de la legalidad objetiva y, a consecuencia de ello, de los derechos y legítimos intereses de quienes son parte de un determinado procedimiento administrativo». Función, por consiguiente, de garantía de las situaciones jurídicas subjetivas de los ciudadanos mediante el control ex ante de la legalidad de la actuación administrativa.

Por lo tanto, y centrándonos en el tema objeto de la presente consulta, aunque la ausencia de informe sea evidente, el carácter de requisito esencial de procedibilidad no concurre en el mismo. Se trata de una simple garantía reglamentaria de la propia Administración, por lo que el mismo no resulta determinante en la resolución del procedimiento.

En virtud de las anteriores consideraciones, esta Intervención General llega a las siguientes

## CONCLUSIONES

Hay que tener en cuenta, en primer lugar, que un excesivo automatismo en la aplicación del artículo 83.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común pudiera llevar al resultado no deseable de prescindir, por tan

sólo unos pocos días, de un informe que constituyera una garantía de acierto en la resolución. De ahí que se deba actuar con prudencia, pareciendo lo más aconsejable que por el órgano instructor se recuerde al órgano informante la petición formulada, solicitando que de inmediato se remita el dictamen solicitado, debiendo, de no procederse a la remisión, ordenarse la práctica del siguiente trámite.

Por lo tanto, y en virtud del artículo 83.3 de la mencionada Ley, podrán ser fiscalizados de conformidad los expedientes de Convenios de Colaboración que se hayan remitido sin el Informe preceptivo del Servicio Jurídico, siempre y cuando se acredite que su petición fue formulada por el órgano gestor y que ha transcurrido el plazo para la emisión del mismo sin que la Abogacía del Estado lo haya emitido.

## **INFORME DE LA IGAE DE 20-4-1999 POR EL QUE SE RESUELVE CONSULTA SOBRE LA POSIBILIDAD DE NO FINANCIAR EL PAGO EN LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN SUSCRITOS POR ORGANISMOS AUTÓNOMO DETERMINADO**

Se ha recibido en esta Intervención General escrito procedente del Instituto de la Mujer en el que se plantea consulta sobre la posibilidad de no fraccionar el pago en los convenios de colaboración que dicho organismo autónomo suscriba con entidades tanto de Derecho público como de Derecho privado.

Con el fin de dar respuesta a la cuestión anterior, se formulan las siguientes consideraciones:

El principio de libertad de pactos de las Administraciones Públicas está expresamente formulado en el artículo 4 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, así como en el artículo 88 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Así, establece el mencionado artículo 4 de la Ley 13/1995, que «La Administración podrá concertar los contratos, pactos y condiciones que tengan por conveniente siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración y deberá cumplirlos a tenor de los mismos, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación básica en favor de aquélla».

Por su parte, la Ley 30/1992, dispone en el apartado 1 de su artículo 88: «Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin».

En consecuencia, de conformidad con los preceptos anteriormente citados, entiende esta Intervención General que nada impide que el Instituto de la Mujer estipule, en los convenios que pretenda suscribir, la realización de un único pago a la fecha de la firma del Convenio y que ulteriormente se exija, en el plazo previsto a tales efectos, la justificación de la aplicación de las cantidades libradas a los fines para los que fueron otorgados.

Evidentemente, como señala en su escrito de consulta ese Centro gestor, sería conveniente que en el propio clausulado del convenio se establecieran los instrumentos idóneos para garantizar tanto el cumplimiento de la finalidad para la que dicho convenio haya sido concluido como el cumplimiento de la propia obligación de justificación, debiendo hacerse constar también de modo expreso que el incumplimiento de las obligaciones derivadas de los convenios podría dar lugar a la exigencia de las oportunas responsabilidades.

## **INFORME DE LA IGAE DE 19-5-1999 SOBRE SI LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN EXCLUIDOS DE LA LEY DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS PRECISAN O NO, SOMETERSE AL ACTO DE RECEPCIÓN**

Habiéndose planteado consulta a esta Intervención General sobre la necesidad o no de someter los convenios a un acto formal de recepción, se estima oportuno reproducir la opinión manifestada al respecto por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en dictamen de 13 de diciembre de 1998:

«En primer lugar debe señalarse que la aplicación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas a los convenios de colaboración excluidos de la misma por lo dispuesto en su artículo 3.1, apartados c) y d) solo puede entrar en juego por lo dispuesto en el apartado 2 del mismo artículo 3 de la Ley expresivo de que «los supuestos contemplados en el apartado anterior se regirán por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse», siendo muy distinto, como ha tenido ocasión de declarar esta Junta, la aplicación de principios de la aplicación concreta de preceptos, por lo que puede sostenerse que en los convenios excluidos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no se requiere un acto formal y positivo de recepción o conformidad, como exige el artículo 111 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, con los requisitos y efectos previstos en la propia Ley y en sus normas de desarrollo reglamentario, siendo suficiente, la expedición de certificado que acredite el cumplimiento de lo convenido, pues con ello se aplican los principios de la Ley y no el precepto concreto de su artículo 111.»

De lo anterior se desprende que los convenios de colaboración excluidos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no precisan someterse al acto de recepción salvo que su propio clausulado se remita a las normas comunes de terminación de los contratos administrativos o prevea expresamente la exigencia de dicho acto.

En consecuencia, al realizar la intervención previa a la liquidación del gasto o reconocimiento de obligaciones derivadas de estos conve-

nios, no cabe formular un reparo suspensivo por no figurar en el expediente el acta de recepción cuando ésta no sea preceptiva de acuerdo con lo antes señalado.

Por otra parte, de acuerdo con el art. 28 del R.D. 2188/1995, a esta Intervención General le corresponde designar el delegado del Interventor General que lleve a cabo la intervención de la comprobación material de la inversión, para lo cual los órganos gestores deberán formular solicitud al efecto cuando dicha inversión supere los cinco millones de pesetas.

En relación con dicha cuestión debe señalarse que esta Intervención General no conoce el contenido ni el régimen establecido en un convenio determinado cuando se solicita designación de representante por el órgano que ha celebrado el convenio por parte de la Administración General del Estado, por lo que se estima conveniente que, cuando dicho órgano formule la mencionada solicitud, acompañe a la misma el texto del convenio a efectos de determinar su régimen jurídico y obrar en consecuencia, extremo éste que debería ponerse en conocimiento de los órganos gestores incluidos en el ámbito de actuaciones de cada Intervención Delegada.

## **INFORME DE LA IGAE DE 14-7-1999 POR EL QUE SE ACLARAN DUDAS SOBRE LA VIGENCIA E INTERPRETACIÓN DE LA NORMATIVA APLICABLE A LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS DE COLABORACIÓN CON COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

Habiéndose producido últimamente algunas modificaciones normativas en lo que a la regulación de los convenios se refiere, resulta conveniente proceder a la clarificación de la situación en la actualidad, con el fin de lograr una mayor coordinación y uniformidad en las actuaciones fiscalizadoras en la materia.

De entre dichas modificaciones, cabe destacar, por su repercusión directa en aspectos sustanciales del ejercicio de la función interventora, las siguientes:

A) El Acuerdo de Consejo de Ministros de 3 de julio de 1998 (publicado mediante Resolución de 8 de julio de 1998, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, en el BOE de 16 de julio de 1998), por el que fueron modificados los apartados séptimo y octavo del Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990, sobre convenios de colaboración con Comunidades Autónomas.

La modificación del apartado octavo ha quedado en la actualidad desvirtuada por las variaciones introducidas en cuanto a la competencia para la celebración de estos convenios en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJAP-PAC), si bien hay que prestar atención a la modificación del apartado séptimo del Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990, que queda redactado en los siguientes términos:

1. No requerirán la autorización de la Comisión Delegada los siguientes asuntos:

- a) La suscripción de aquellos convenios que se ajusten tanto a un modelo informado favorablemente por la Comisión como a un programa previamente aprobado por ella.
- b) La suscripción de acuerdos de prórroga de convenios contemplada en el punto cuarto, así como la de aquellos otros que incluyan modificaciones no esenciales de convenios en vigor.

Por consiguiente, habrá que tener en cuenta que no es en la actualidad preceptiva la autorización de la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica en los supuestos anteriores, lo cual supone la modificación en tal sentido del apartado undécimo.1.3 del Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de julio de 1997, por lo que no será necesario comprobar como extremo adicional, en la fiscalización limitada previa de las prórrogas de convenios de colaboración con Comunidades Autónomas, la existencia de la autorización previa de la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica.

Asimismo, dicha autorización no será exigible, no sólo en los convenios que se ajusten a un modelo ya informado favorablemente por la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica, sino tampoco en los derivados de un programa previamente aprobado por la misma.

B) La modificación introducida en el artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) por la Ley 4/1999, de 13 de enero:

La Administración General del Estado y los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma podrán celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias.

Este artículo hay que aplicarlo en relación con la disposición adicional decimotercera introducida en la Ley 30/92 por la misma Ley 4/1999, en los siguientes términos:

En el ámbito de la Administración General del Estado, los titulares de los Departamentos ministeriales y los Presidentes o Directores de los organismos públicos vinculados o dependientes, podrán celebrar los convenios previstos en el artículo 6, dentro de las facultades que les otorga la normativa presupuestaria y previo cumplimiento de los trámites establecidos, entre los que se incluirá necesariamente el informe del Ministerio o Ministerios afectados. El régimen de suscripción de los mismos y, en su caso, de su autorización, así como los aspectos proce-

dimentales o formales relacionados con los mismos, se ajustará al procedimiento que reglamentariamente se establezca.

En consecuencia, en la actualidad la competencia para celebrar convenios con las Comunidades Autónomas está atribuida a los Ministros y Presidentes de Organismos autónomos, en el ámbito de sus respectivas facultades, en vez de al Gobierno de la Nación como indicaba la redacción primitiva de la Ley 30/92.

Esta modificación competencial tiene las siguientes consecuencias:

- a) La consecuencia fundamental, de la que se derivan las restantes es que, a no ser que el gasto contenido en el convenio sea de cuantía indeterminada o de carácter plurianual, supuestos en los cuales su aprobación corresponderá al Consejo de Ministros en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 74.4 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, el ordenamiento jurídico vigente no atribuye al Consejo de Ministros la competencia para celebrar convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas, por lo que en la tramitación de estos convenios se vuelve a un régimen competencial equivalente al establecido con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 30/92.
- b) Ya que los convenios con las CCAA no presentan en la actualidad en el ámbito competencial ninguna particularidad especial frente a los restantes convenios de colaboración, hay que considerar derogado el primer párrafo de la Resolución de esta Intervención General de la Administración del Estado, de fecha 25 de febrero de 1998, sobre delegación de competencias en materia de fiscalización previa de convenios de colaboración, quedando únicamente vigente el segundo párrafo de la misma.
- c) Asimismo, el escrito circularizado de fecha 4 de marzo de 1998, cuya copia se acompaña, en el cual se impartían criterios sobre la aplicación de la citada Resolución, ha de entenderse modificado en los siguientes extremos:

\* En su apartado primero, en el cual se concluía que había quedado sin efecto el apartado undécimo.1 del Acuerdo de Con-

sejo de Ministros de 4 de julio de 1997, por el que fue establecido el régimen de fiscalización limitada previa en materia de convenios de colaboración con Comunidades Autónomas, el cual vuelve a cobrar vigencia en la actualidad.

- \* Consecuentemente, si la aprobación del gasto derivado del convenio no corresponde al Consejo de Ministros, el sistema de fiscalización aplicable será el de fiscalización limitada previa.
- \* En los apartados segundo y tercero, por aplicación de las normas vigentes sobre la materia.
- \* Con respecto a lo previsto en el apartado cuarto, en el que se instruí a las Intervenciones delegadas para que remitieran copia de las fiscalizaciones efectuadas en virtud de la Resolución de 25 de febrero de 1998, de delegación de competencias, se mantiene en su integridad, si bien en el entendimiento de que dicha Resolución ha sido modificada en los términos indicados en el apartado b) anterior.

Por tanto, sólo deberán enviarse a este Centro copias de las fiscalizaciones realizadas por las Intervenciones delegadas de aquellos convenios de los cuales se deriven gastos cuya aprobación corresponda al Consejo de Ministros o a las Comisiones Delegadas del Gobierno.

C) Finalmente, la disposición adicional decimotercera de la Ley 30/92 ha introducido un trámite preceptivo en el procedimiento preparatorio de estos convenios, que es el informe del Ministerio o Ministerios afectados.

Esta Intervención General formuló consulta a la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado sobre el cumplimiento del trámite preceptivo a que se refiere la disposición adicional decimotercera de la Ley 30/1992, el contenido de dicho informe y el órgano al que corresponde emitirlo.

En relación con dicha consulta, la Dirección General del Servicio Jurídico concluye:

Primera.—El trámite del informe del Ministerio o Ministerios afectados por los convenios de colaboración que pretendan celebrar la Administración General del Estado o los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma con una o varias Comunidades Autónomas ha de exigirse en todo caso, al no prevverse excepción o dispensa alguna a la exigencia de aquel informe contenida en la disposición adicional decimotercera de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común (introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de aquel texto legal).

Segunda.—Se entiende que el referido informe debe tener un contenido y finalidad sustancialmente análogos a los de la Memoria a que se refiere el apartado segundo, párrafo segundo, del Acuerdo de Consejo de Ministros sobre convenios de colaboración entre la Administración del Estado y Comunidades Autónomas de 2 de marzo de 1990, por lo que deberán expresarse en dicho informe las razones que, partiendo de los antecedentes y circunstancias concurrentes, justifiquen la necesidad o conveniencia de la celebración del convenio de colaboración.

Tercera.—Como consecuencia de lo indicado en la conclusión anterior, y dadas las exigencias que comportan los principios de eficacia y celeridad de la actuación administrativa, no debería exigirse la Memoria a que se refiere el mencionado Acuerdo de Consejo de Ministros en los procedimientos que para la celebración de los aludidos convenios de colaboración se inicien tras la entrada en vigor de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992.

Cuarta.—En tanto que la normativa reglamentaria a que alude la disposición adicional decimotercera de la Ley 30/1992 no disponga otra cosa, se considera fundado entender que la emisión del informe a que se refiere dicha disposición corresponde a las respectivas Secretarías de Estado de los Departamentos ministeriales, salvo en los casos señalados en el penúltimo párrafo del apartado II de este informe, en que corresponderá a los órganos allí indicados.

Las salvedades a las que se refiere son las siguientes:

La primera de ellas es que la actual organización ministerial no se estructura total y exclusivamente sobre las Secretarías de Estado, porque existen (en todos los Departamentos) ciertos órganos directivos de rango inmediatamente inferior al de aquellas Secretarías que no están integrados en las mismas y tienen a su cargo la gestión de determinados sectores de la actividad administrativa, como es el caso de las Subsecretarías y Secretarías Generales contempladas en los artículos 15 y 16, respectivamente, de la LOFAGE. Si el convenio de colaboración versara sobre una materia incluida en el ámbito de competencia de alguno de los órganos últimamente aludidos y no en el de una Secretaría de estado, sería lógico que el informe al que se viene haciendo referencia lo emitiera aquel órgano, y no una Secretaría de estado del propio Departamento que careciera de competencias por razón de la materia.

Finalmente, conviene advertir que los criterios que se han expuesto sobre la competencia para emitir el informe ministerial previsto en la disposición adicional decimotercera de la LRJ-PAC pudieran ser modificados por la normativa reglamentaria a que alude dicha disposición, por lo que debe entenderse que aquellos criterios serán aplicables en tanto no disponga otra cosa, en su caso, la referida normativa.

## **INFORME DE LA IGAE DE 20-7-1999 POR EL QUE SE RESUELVEN DUDAS SOBRE LA SUSCRIPCIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN**

Se ha recibido en esta Intervención General consulta de esa Dirección planteando las siguientes cuestiones:

- ¿Es necesario, para este convenio en concreto, cuya copia se adjunta, formular solicitud de representante de la Intervención General de la Administración del Estado, para la comprobación material de la inversión?
- ¿Es posible la suscripción, tras la preceptiva aprobación del Consejo de Ministros, de convenios de colaboración con otras Entidades Públicas, que tengan carácter plurianual y que conlleven gastos imputables al capítulo 2 del presupuesto de gasto?

En relación con la primera cuestión, este Centro fiscal entiende, de acuerdo con lo manifestado por la Junta Consultiva de Contratación en dictamen de 13 de diciembre de 1998, que los convenios de colaboración excluidos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no precisan someterse al acto de recepción salvo que su propio clausulado se remita a las normas comunes de terminación de los contratos administrativos o prevea expresamente la exigencia de dicho acto, sin perjuicio de las verificaciones derivadas del control financiero posterior al que se refiere los artículos 17 y 18 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria y la Disposición adicional segunda del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración el Estado.

Por lo que respecta a la segunda cuestión, quedaría fuera del ámbito de las competencias atribuidas a este Centro; no obstante, el artículo 61.2 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria no permite la adquisición de compromisos de gasto que hayan de extenderse a ejercicios posteriores con cargo al Capítulo II del presupuesto de gastos que se instrumenten a través de un convenio de colaboración.

## **INFORME DE LA IGAE DE 17-9-1999 SOBRE SI SE CONSIDERA AJUSTADO A DERECHO QUE DETERMINADA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA SE CONSIDERA USUARIO EN EL CONVENIO A SUSCRIBIR CON UNA SOCIEDAD ANÓNIMA Y POR LO TANTO FINANCIA EL 50% DE LA OBRA**

Se ha recibido en esta Intervención General consulta sobre si la Confederación Hidrográfica del Guadiana puede constituirse en usuario y, como tal, asumir la financiación de una parte de la obra «Recrecimiento del Canal de Piedras» en el convenio a suscribir con la sociedad estatal Hidroguadiana, S.A.

Del examen de la documentación que se acompaña interesa destacar los siguientes

### **ANTECEDENTES**

1) Con fecha 25 de septiembre de 1998 el Consejo de Ministros autorizó la creación de la sociedad estatal Hidroguadiana, S.A. al amparo de lo previsto en el artículo 6.3 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria y en el artículo 158.5 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

El objeto social inicial de la sociedad estatal «HIDROGUADIANA, S.A.» incluye:

1.º La contratación, construcción y explotación, en su caso de toda clase de obras hidráulicas y el ejercicio complementario de cualesquiera actividades que deban considerarse partes o elementos de ciclo hídrico y estén relacionadas con aquellas.

2.º La gestión de obras y recursos hídricos, incluida la medioambiental en acuíferos, lagunas, embalses, ríos y tramos de ríos, así como el ejercicio de aquellas actividades preparatorias, complementarias o derivadas de las anteriores.

3.º La promoción de las mencionadas obras hidráulicas mediante la participación en el capital de sociedades o la financiación a través de

préstamos cuando se constituyan con algunos de los fines señalados en los apartados anteriores.

2) Con fecha 13 de enero de 1999 se constituye en Madrid la Sociedad Anónima Hidroguadiana, S.A. ante el notario de dicha capital D. Enrique Martín Iglesias.

3) El 20 de mayo de 1999 se suscribe el «Convenio de gestión directa de la construcción y/o explotación de las obras hidráulicas entre el Ministerio de Medio Ambiente y la sociedad estatal Hidroguadiana, S. A.»

En la Cláusula Segunda del mismo se establecen como formas de actuación de Hidroguadiana, S.A.:

«En el marco propio de este Convenio, la gestión de Hidroguadiana S.A. y su financiación podrá realizarse en alguna de las siguientes formas:

- a) Construcción y/o explotación por Hidroguadiana S.A. de obra pública hidráulica mediante el pago de una tarifa a convenir con los usuarios de la misma.
- b) Construcción y/o explotación por Hidroguadiana S.A. de obra pública hidráulica con la colaboración de Instituciones Públicas».

En la Cláusula Cuarta se establece el esquema financiero de las obras a construir por Hidroguadiana S.A. mediante contraprestación a convenir con los usuarios de las mismas, señalándose en el punto segundo: «El esquema financiero de ejecución de las obras hidráulicas en estos casos queda establecido en la forma siguiente:

- a) Hasta un 50% del importe de la inversión se financiará con cargo a los fondos propios de Hidroguadiana S.A.
- b) El resto, mediante el establecimiento de tarifas a cargo de los usuarios».

En el Adicional al citado Convenio se detallan, en el apartado A, las actuaciones a realizar al amparo de la Cláusula Cuarta del Convenio,

entre las cuales, en el subapartado A-7, figura el «Recrecimiento del Canal de Piedras» del modo siguiente:

El 50% del coste de ejecución será financiado por Hidroguadiana S.A. con cargo a sus recursos propios o con auxilio de fondos comunitarios.

El restante 50% del coste de ejecución será soportado por los usuarios mediante el pago de una tarifa de amortización que establecerá y exigirá Hidroguadiana S.A.

4) El borrador de Convenio entre Hidroguadiana S.A. y la Confederación Hidrográfica del Guadiana establece en su punto quinto:

«La Confederación Hidrográfica del Guadiana como organismo a quien compete la gestión de los recursos hidráulicos de la Cuenca, en particular, el actual Canal del Piedras, está directamente interesada en la realización de las obras del proyecto de «Recrecimiento del Canal de Piedras», en cuanto el mismo representará un notable incremento de los caudales y volúmenes transportados por el Canal, respecto de los que transporta el actual gestionado por la Confederación. De esta consideración deriva su posicionamiento como usuario en este convenio que está facultada para formalizar, en virtud de lo dispuesto en el artículo 21, e) de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.

En la cláusula segunda de dicho borrador de convenio se pone de manifiesto que dado que con esas obras se mejora la disponibilidad del recurso agua, redundando todo ello en beneficio de las funciones que tiene asignada la Confederación conviene con Hidroguadiana S.A. en configurarse como usuario de la obra y en participar en la construcción y explotación del referido proyecto mediante la financiación de una parte de la inversión. Igualmente establece que parece conveniente que la Confederación Hidrográfica del Guadiana continúe siendo la que gestione el Canal recrecido, en relación directa con los usuarios del mismo, titulares de los derechos de aprovechamiento correspondientes, a quienes repercutirá, con arreglo a los términos del artículo 106 de la Ley de Aguas, el importe de la tarifa que le facture Hidroguadiana S.A. En este mismo sentido se pronuncia la cláusula tercera de dicho borrador de convenio al regular el esquema financiero pues dispone:

«El 50% del coste de ejecución será financiado por Hidroguadiana S.A. (...). El restante 50% del coste de ejecución será soportado por la Confederación Hidrográfica del Guadiana, mediante el pago de una tarifa que establecerá y exigirá Hidroguadiana S.A., que no sobrepasará, por su cuantía, la del canon de regulación del artículo 106 de la Ley de Aguas que la Confederación Hidrográfica del Guadiana podría exigir a los titulares de los derechos de aprovechamiento.»

5) Finalmente se incorpora otro documento, de fecha 27 de julio de 1999, titulado «Bases jurídicas del convenio entre Hidroguadiana S.A. y la Confederación Hidrográfica del Guadiana para la actuación en el recrecimiento del Canal de Piedras (Huelva)» que mantiene el mismo esquema financiero propuesto en el borrador de Convenio. Sobre la base de los antecedentes expuestos, la consulta planteada puede concretarse en la resolución de la siguiente

### **CUESTIÓN**

Determinar si se considera ajustado a Derecho que la Confederación Hidrográfica del Guadiana se considere «usuario» en el convenio a suscribir con Hidroguadiana S.A. y por lo tanto financie el 50% de la obra «Recrecimiento del Canal de Piedras».

Con el objeto de resolver la cuestión planteada, esta Intervención General estima preciso formular las siguientes

### **CONSIDERACIONES**

1.<sup>a</sup> El «Convenio de gestión directa de la construcción y/o explotación de las obras hidráulicas entre el Ministerio de Medio Ambiente y la sociedad estatal Hidroguadiana, S. A.», de 20 de mayo de 1999, establece que la obra «Recrecimiento del Canal de Piedras» será financiada en un 50% del coste de ejecución por Hidroguadiana S.A. y el restante 50% del coste de ejecución será soportado por los usuarios mediante el pago de una tarifa de amortización que establecerá y exigirá Hidroguadiana S.A.

El articulado de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, no permite identificar la figura de los Organismos de Cuenca, con la denominación de Confederaciones Hidrográficas, que son entidades de derecho Público con personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado, con la figura de los usuarios del agua.

El artículo 21 de la Ley de Aguas atribuye entre otras funciones a los Organismos de cuenca la elaboración del Plan Hidrológico de cuenca, la administración y control tanto del dominio público hidráulico como de los aprovechamientos de interés general y el proyecto, construcción y explotación de obras públicas hidráulicas. El capítulo III del título II de la Ley bajo el título «De los Organismos de Cuenca» caracteriza a las Confederaciones Hidrográficas como Organismos de administración, vigilancia y control del dominio público hidráulico, figura claramente distinta, si no contrapuesta a la de usuario.

Existen diversos artículos de la Ley de Aguas de los que se infiere una clara separación entre el Organismo de cuenca y los usuarios. Así el artículo 73 establece: «Los usuarios del agua y otros bienes del dominio público hidráulico de una misma toma o concesión deberán constituirse en comunidades de usuarios (...). Los Estatutos u Ordenanzas se redactarán y aprobarán por los propios usuarios, y deberán ser sometidos para su aprobación administrativa, al Organismo de cuenca (...). El Organismo de cuenca podrá imponer, cuando el interés general lo exija, la constitución de los distintos tipos de Comunidades y Juntas Centrales de usuarios». Por otro lado, el artículo 79 dice: «Los usuarios de una misma unidad hidrogeológica o de un mismo acuífero estarán obligados, a requerimiento del Organismo de cuenca, a constituir una comunidad de usuarios, correspondiendo a dicho Organismo, a instancia de parte o de oficio, determinar sus límites y establecer el sistema de utilización conjunta de las aguas».

2.<sup>a</sup> La previsión establecida en el borrador de convenio de que el 50% del coste de ejecución será soportado por la Confederación Hidrográfica del Guadiana, mediante el pago de una tarifa que establecerá y exigirá Hidroguadiana S.A. se encuentra mucho más próxima conceptualmente a la figura de la cofinanciación entre instituciones que a la de la financiación por los usuarios. De hecho al establecer el borrador de convenio que la Confederación Hidrográfica del Guadiana repercutirá a

los usuarios del Canal y a los titulares de los derechos de aprovechamiento la tarifa que le facture Hidroguadiana S.A. (que será el 50% del importe de la obra) implica que la Confederación no es usuario sino que anticipa los fondos para luego exigirlos a los usuarios.

3.<sup>a</sup> La Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de Consumidores y Usuarios establece en su artículo primero: «A los efectos de esta Ley, son consumidores o usuarios las personas físicas o jurídicas que adquieran, utilizan o disfrutan como destinatarios finales, bienes muebles o inmuebles, productos, servicios, actividades o funciones, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada, individual o colectiva de quienes los producen, facilitan, suministran o expiden. No tendrán la consideración de consumidores o usuarios quienes sin constituirse en destinatarios finales, adquieran, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios, con el fin de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación a terceros».

De la definición de usuario antes descrita se desprende que la Confederación Hidrográfica del Guadiana al no ser el destinatario final de la prestación del servicio no tiene la consideración de usuario, pues su actividad se centra en la administración y control del dominio público hidráulico así como la construcción y explotación de obras.

Basándose en las consideraciones expuestas, esta Intervención General concreta su criterio en la siguiente

## CONCLUSIÓN

No procede considerar ajustado a Derecho que la Confederación Hidrográfica del Guadiana se considere como «usuario» en el convenio a suscribir con Hidroguadiana S.A. y por lo tanto no le corresponde la financiación del 50% de la obra «Recrecimiento del Canal de Piedras» en calidad de usuario.

Lo que, con devolución de la documentación recibida comunico a V.I. a los efectos procedentes.

## **INFORME DE LA IGAE DE 30-12-1999, POR EL QUE SE RESUELVE DISCREPANCIA SOBRE LA POSIBILIDAD DE PRÓRROGA TÁCITA DE UN CONVENIO DE COLABORACIÓN**

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 98.1 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, ha sido planteada ante esta Intervención General discrepancia con los reparos formulados por la Intervención Delegada en la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado, en la fiscalización del gasto derivado de la prórroga del convenio de colaboración suscrito con el Servicio Andaluz de Salud (SAS) para la revisión de los tratamientos de Hormona de Crecimiento.

Examinadas las actuaciones, se observan los siguientes antecedentes:

— En 18 de junio de 1997 fue suscrito el convenio de referencia, cuyo objeto era la evaluación por parte del SAS de todas las indicaciones de tratamiento con GH en la población asistida por Muface, residente en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El precio a abonar por Muface era de 30.000 pesetas por protocolo evaluado, con un límite de 140 protocolos, por lo que el gasto máximo derivado del convenio era de 4.200.000 pesetas.

En este convenio se establecía que su vigencia alcanzaría hasta el 31 de diciembre de 1997, pudiendo prorrogarse por periodos anuales mediante cláusula expresa (cláusula séptima) y que, en el supuesto de prórroga, el precio se revisaría de acuerdo con el IPC para Andalucía (cláusula octava).

— En 1 de enero de 1998 se dio cumplimiento a lo previsto en el convenio, suscribiéndose entre las partes un acuerdo de prórroga para 1998, revisándose la cantidad de 30.000 pesetas por protocolo evaluado que se había estipulado en el convenio inicial de acuerdo con el IPC de Andalucía, con lo que dicha cantidad quedó establecida en 30.480 pesetas y el importe máximo del gasto en 4.267.200 pesetas.

— En el año 1999, y una vez emitidos los trámites oportunos, se ha remitido a la Intervención Delegada el expediente incoado para proce-

der a una nueva prórroga del convenio, si bien, con fecha 21 de junio de 1999, la Intervención Delegada en MUFACE ha fiscalizado desfavorablemente el gasto derivado de la misma, que se proponía por importe de 4.314.100 pesetas, con cargo al concepto 22.102.412L.259.

La Intervención Delegada ha hecho constar lo siguiente:

1. El convenio de colaboración suscrito entre MUFACE y el Servicio Andaluz de Salud para la hormona de crecimiento de fecha 18 de junio de 1997 finaliza el 31 de diciembre de ese mismo año, habiéndose prorrogado para el periodo enero a diciembre de 1998 en base a lo estipulado en la cláusula séptima del convenio.

2. Teniendo en cuenta esta circunstancia, hay que señalar que el convenio finalizó su vigencia el 31 de diciembre de 1998 por lo que en la fecha actual dicho convenio no tiene vigencia, no siendo factible, en consecuencia, proceder a su prórroga en la fecha actual.

— Presentadas alegaciones por el órgano gestor, la Intervención Delegada se pronunció nuevamente en 22 de noviembre de 1999, ratificándose en el criterio antes manifestado, especificando los siguientes aspectos:

1. No puede ser objeto de prórroga una obligación que se encuentra extinguida, por lo que el expediente se deberá tramitar como un convenio nuevo.

2. Anteriores fiscalizaciones favorables de la propia Intervención Delegada en supuestos semejantes no constituyen un argumento legal que permita la fiscalización de conformidad de la presente propuesta.

— A la vista de lo anterior, ese Organismo formuló discrepancia ante esta Intervención General, mediante escrito de V.I. de fecha 3 de diciembre de 1999, que tuvo entrada en el Registro de este Centro fiscal en 7 de diciembre de 1999, aduciendo lo siguiente:

El artículo 1262 del Código Civil establece que el consentimiento se manifiesta por el concurso de la oferta y de la aceptación sobre la cosa y la causa que han de constituir el contrato.

La doctrina admite que la declaración de voluntad de las partes para llevar a cabo el negocio jurídico bilateral no sólo ha de adoptar necesariamente la forma escrita u oral, sino que caben otros medios que expresen una acción positiva u omisión de la misma, que revelan la expresión de dicha voluntad. Así, para ese Organismo, la declaración de voluntad puede efectuarse mediante el silencio, si en ella concurren las condiciones que exige la doctrina para ello.

Dado que en 27 de octubre de 1998 fue comunicado al Servicio Andaluz de Salud la intención de prorrogar el convenio por parte de MUFACE, y éste no manifestó oposición, se concluye que existía una disposición favorable a la prórroga por parte del SAS, si bien la formalización por escrito de su consentimiento no se produjo hasta el 3 de mayo de 1999.

Ese mismo criterio cabe deducir de los informes favorables emitidos por el Servicio Jurídico y la Secretaria de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, con fechas 12 y 31 de mayo de 1999, respectivamente.

El Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990 establece en su apartado cuarto literalmente que «... precisará autorización la prórroga de convenios cuya vigencia hubiere finalizado».

En virtud de la doctrina legal anteriormente expuesta, entiende ese Organismo que no puede considerarse extinguido el convenio, señalando que, además, podría serle de aplicación el citado tenor literal del apartado cuarto del Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990.

— En 14 de diciembre de 1999, esta Intervención General manifestó que, en tanto no fueran remitidas las actuaciones originales que integran el expediente, no podría resolverse la discrepancia planteada por aplicación de lo dispuesto en el artículo 13 del Real Decreto 2188/95, de 28 de diciembre.

— En la actualidad ha sido enviado el expediente original completo, y para la resolución de la discrepancia planteada, en relación con los argumentos aducidos en el escrito de V.I. de 3 de diciembre de 1999, se estima oportuno formular las siguientes

## CONSIDERACIONES

### I

En primer lugar, hay que poner de manifiesto que, con respecto a la duración, la cláusula séptima del convenio suscrito en 18 de junio de 1997 por la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado con el Servicio Andaluz de Salud, establecía literalmente: «El presente convenio tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 1997, pudiendo prorrogarse por periodos anuales mediante cláusula expresa».

A su vez, el acuerdo de prórroga del convenio suscrito en 1 de enero de 1998 prorrogó para el periodo enero-diciembre de 1998 la vigencia del convenio. Por consiguiente, hay que deducir que, según las normas especiales que rigieron la celebración, y según la expresión literal de las cláusulas del mismo y de su prórroga, su vigencia había finalizado en 31 de diciembre de 1998 por el mero transcurso del tiempo del plazo previsto para su ejecución.

En cuanto a esta circunstancia, fundamental para la resolución de la discrepancia planteada, hay que recordar que, según establece el artículo 1091 del Código Civil, las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes y deben cumplirse a tenor de los mismos.

### II

Por otra parte, también resulta procedente determinar el régimen jurídico del negocio jurídico bilateral cuya prórroga ha motivado la presente discrepancia.

El convenio de colaboración de referencia se encuentra tipificado en el artículo 3.1.c) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, entre los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado, con la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas, las entidades locales, sus respectivos Organismos autónomos y las restantes entidades públicas o cualquiera de ellos entre sí.

Si bien dicho precepto legal incluye a estos convenios entre los negocios y contratos excluidos de su ámbito de aplicación, no obstante

en el apartado 2 del mismo artículo 3 dispone que los supuestos contemplados en el apartado anterior se regularán por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse.

La normativa especial en materia de convenios con las comunidades Autónomas se encuentra contenida (para la fecha en que fue suscrito el convenio que nos ocupa) en el artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJAP-PAC) y disposiciones de desarrollo, que se hallan fundamentalmente en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990, que a su vez fue posteriormente modificado por el de 3 de julio de 1998.

Una vez concluido que, efectivamente, el negocio jurídico constituido en el convenio suscrito en 18 de junio de 1997 se había extinguido en 31 de diciembre de 1998, hay que examinar a la luz de la normativa aplicable, si, como parece propugnar ese Organismo, su prórroga podía haberse efectuado por el Servicio Andaluz de Salud de manera tácita, simplemente dejando transcurrir el período de vigencia sin formular oposición expresa a la misma.

Sobre este aspecto, las normas especiales reguladoras de los convenios con Comunidades Autónomas no establecen ninguna peculiaridad, por lo que hay que acudir a la aplicación de los principios de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, como establece el artículo 3.2 de esta última, «para resolver las dudas y lagunas que puedan presentarse», y que se encuentran contenidos en el Libro I de la misma, dedicado a los contratos de las Administraciones Públicas en general.

De entre estos principios cabe destacar para su aplicación al presente caso algunas cuestiones fundamentales:

— El artículo 55 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas exige la formalización de los contratos de la Administración y el 56 prohíbe expresamente la contratación verbal.

Estos preceptos determinan, a juicio de este Centro fiscal, la imposibilidad legal de la prórroga tácita del convenio en el supuesto de que no estuviese expresamente prevista de alguna forma en sus propias cláusulas.

— En el artículo 68 se exige que todo contrato administrativo venga precedido de la tramitación de un expediente, en el que figurarán, además de los pliegos correspondientes (que, en el caso de un convenio serían sustituidos por el proyecto de convenio), el certificado acreditativo de la existencia de crédito y la fiscalización de la Intervención en los supuestos en que ésta sea preceptiva.

Si se admitiese la prórroga tácita del convenio, se estaría comprometiendo la aportación económica del Organismo sin expediente previo.

— Según el artículo 100 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, el contratista tendrá derecho al abono de la prestación realizada en los términos establecidos en la Ley y en el contrato y con arreglo al precio convenido.

Si el convenio inicial establecía de forma literal que la prórroga podría tener lugar por períodos anuales mediante cláusula expresa, no puede entenderse ajustada a las cláusulas convenidas la prórroga tácita.

Resultaría prolijo seguir enumerando preceptos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, ya que de los anteriores se desprende con suficiente claridad que, por aplicación de los principios de la misma, en virtud de lo dispuesto en su artículo 3.2, no resulta legalmente viable el criterio expuesto por ese Organismo acerca de la posibilidad de que el convenio hubiese sido prorrogado tácitamente una vez transcurrido su plazo de ejecución.

Por el contrario, dichos principios exigen que la formación de la voluntad de la Administración se lleve a cabo conforme a un procedimiento establecido y sea expresada por escrito.

### III

Finalmente, sólo cabe contemplar el otro argumento básico aducido, mediante la invocación del tenor literal del apartado cuarto del Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990, según el cual, es preceptiva la autorización de la Comisión Delegada del Gobierno

para Política Autonómica la prórroga de convenios cuya vigencia hubiese finalizado.

A juicio de este Centro fiscal, los principios de legalidad y de jerarquía normativa exigen que, no obstante siendo dicho Acuerdo una disposición de carácter especial en la materia, haya de ser interpretado en sintonía con el resto del ordenamiento jurídico y con el sentido más directamente aplicable que se deriva de las propias cláusulas establecidas en el convenio inicial.

Por consiguiente, la aplicación del «tenor literal» de dicho apartado no es suficiente para contravenir los principios generales vigentes en materia de contratación administrativa y lo previsto inicialmente en el propio convenio. Sin perjuicio de ello, se advierte que tampoco sería indubitable su interpretación, ya que el repetido apartado cuarto no indica expresamente que la autorización de la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica, y por ende el expediente relativo a la prórroga del convenio, haya de producirse una vez que haya expirado el plazo de vigencia del mismo.

A la vista de las consideraciones expuestas, esta Intervención General concluye que, ni las estipulaciones pactadas en el convenio, según las cuales las partes acordaron que su prórroga necesitaría una cláusula expresa, ni las disposiciones aplicables al mismo, permiten admitir la prórroga tácita del presente caso, en el cual no sólo no estaba prevista entre las cláusulas convenidas, sino que éstas habían determinado por el contrario que dicha prórroga habría de tener carácter expreso.

Por consiguiente, este Centro fiscal

## **RESUELVE**

La discrepancia planteada confirmando el reparo manifestado por la Intervención Delegada en MUFACE y, por tanto, refrendando la fiscalización desfavorable del gasto contenido en la propuesta.

No obstante, se significa a V.I. que, de no estar conforme con la presente resolución, podrá ese Organismo, si lo estima oportuno, someter

el expediente a la decisión del Consejo de Ministros para que adopte la resolución definitiva, en virtud de lo dispuesto en el artículo 98.1.b) del texto refundido de la Ley General Presupuestaria y el artículo 16 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que fue desarrollado el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado.

En este supuesto, como establece el artículo 16 del citado Real Decreto 2188/1995, lo deberá comunicar, con al menos cinco días de antelación, a la reunión del Consejo en que se conozca el asunto, al Ministro de Economía y Hacienda, por conducto de la Intervención General de la Administración del Estado.

Lo que, con devolución de las actuaciones recibidas, comunico a VI., a los efectos oportunos

## **INFORME DE LA IGAE DE 9-3-2000 POR EL QUE SE RESUELVE DISCREPANCIA EN RELACIÓN CON LA FISCALIZACIÓN DE GASTOS DERIVADOS DE CONVENIOS DE COLABORACIÓN**

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 98 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria y en el artículo 16 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, ha sido planteada ante esta Intervención General discrepancia con los reparos formulados por la Intervención Delegada en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en la fiscalización de los gastos derivados de los siguientes convenios de colaboración:

Convenio específico con la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia relativo a la gestión compartida de la reserva marina Cabo de Palos, por importe de 12.000.000 pesetas, con cargo al concepto presupuestario 21.09.718A.640.

Convenio específico con la Comunidad Autónoma de Canarias relativo a la gestión compartida de la reserva de la Isla Graciosa y los Islores del Norte de Lanzarote, por importe de 14.300.000 pesetas con cargo al concepto 21.09.718A.640.

Examinadas las actuaciones remitidas, se observan los siguientes

### **ANTECEDENTES**

Ambos expedientes, que han seguido una tramitación similar, han estado precedidos de los respectivos convenios marco de colaboración que fueron suscritos en 28 de abril de 1999 con las Comunidades Autónomas de Murcia y Canarias, en los cuales se establecieron las actuaciones conjuntas y las que correspondían a cada una de las Administraciones en la ejecución del convenio.

Entre las actuaciones conjuntas, figuraban en ambos casos los servicios de mantenimiento y protección de la reserva marina, previéndose para tales gastos la aportación del 60% por parte del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y del 40% por parte de la

Comunidad Autónoma en el convenio marco suscrito con la Comunidad Autónoma de Murcia y la aportación del 50% por cada una de las partes en el convenio suscrito con la Comunidad Autónoma de Canarias.

Sobre la forma de realizar las aportaciones, ambos convenios marco tenían idéntico contenido, estableciendo lo siguiente:

**Aportaciones económicas.**—Las cantidades concretas a aportar por cada una de las Administraciones se determinarán por las autoridades competentes en convenios específicos, en el marco de las disponibilidades presupuestarias del respectivo ejercicio, mientras persista la duración de éste (...).

Ambas Administraciones participarán de forma conjunta y coordinada en todos los trabajos con independencia de quien sea la Administración responsable de la ejecución y financiación de los mismos (Cláusula sexta).

**Tramitación y ejecución.**—Las iniciativas podrán ser aprobadas y ejecutadas por la Consejería correspondiente de la Comunidad Autónoma y por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación con cargo a las partidas correspondientes de sus presupuestos (Cláusula séptima).

Los convenios específicos que se propusieron en el año 1999 tenían por finalidad la determinación de los recursos económicos a aportar por cada una de las partes durante el año 2000 para la financiación de la gestión compartida que constituye el contenido de dichos convenios específicos.

En su única cláusula se estipulaba la aportación de cada una de las Administraciones para cubrir los gastos de mantenimiento y protección de la reserva marina contemplados en los convenios marco de colaboración.

El período de vigencia propuesto para los convenios específicos comprendía desde el 1 de enero, hasta el 31 de diciembre del año 2000, lo cual ya no sería viable, dadas las fechas en que nos encontramos sin que hayan sido suscritos.

La aportación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, según el proyecto de convenio específico con la Comunidad Autónoma de Murcia se aplicaría al período comprendido entre el 1 de junio y el 31 de diciembre del año 2000 y, según el convenio específico con la Comunidad Autónoma de Canarias, se aplicaría a los gastos del período de 1 de enero a 30 de junio del año 2000.

Asimismo, se observa que las aportaciones de cada Administración en el convenio específico con la Comunidad Autónoma de Murcia no se corresponden exactamente con los porcentajes del 60% y 40% previstos en el convenio marco de colaboración.

Una vez completados los respectivos expedientes de gasto para cada uno de los convenios de referencia, fueron sometidos a fiscalización por la Intervención Delegada en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, que en 3 de diciembre de 1999, hizo constar sobre el expediente relativo al convenio específico con la Comunidad Autónoma de Murcia lo siguiente: «Con carácter previo a su fiscalización se considera necesario se complete el expediente aportando documento contable AD de tramitación anticipada según se deduce del párrafo tercero de la cláusula única del convenio específico».

Con respecto al expediente relativo al convenio específico con la Comunidad Autónoma de Canarias hizo constar la Intervención Delegada: «Con carácter previo a su fiscalización, al amparo del artículo 93.3.c) del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, se considera necesario se complete el expediente aportando presupuesto total de la actividad convenida, así como documento contable D y propuesta de compromiso de gasto a favor de la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Comunidad Autónoma de Canarias».

En 14 de diciembre de 1999, la Intervención Delegada señaló con respecto a ambos convenios específicos lo siguiente: «Con carácter previo a su fiscalización y de conformidad con la Regla 22 de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueba la instrucción operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado, deberá adjuntarse el documento contable D a favor de la Consejería correspondiente de la Comunidad Autónoma que es la otra parte conviniente».

En 22 de diciembre reiteró la Intervención Delegada el contenido de su escrito de 14 de diciembre de 1999.

A la vista de dichos reparos, la Secretaría General de Pesca Marítima ha planteado ante esta Intervención General la presente discrepancia, formulando las siguientes alegaciones:

1. La regla 24 de la Orden de 1 de febrero de 1996, que aprobó la Instrucción de operatoria contable, establece los casos en que existe acumulación de dos o más fases de ejecución en un único acto administrativo, señalando en su punto 2 «... cuando la autorización y el compromiso de gasto se acuerdan en un acto único, se expedirá un documento único mixto AD». Por lo tanto, no hay una obligación de acumular las fases sino, más bien una posibilidad que se le da al gestor, por lo que se considera posible tramitar ambas fases por separado.

2. Ni el convenio marco ni el convenio específico determinan que la ejecución del trabajo deba ser efectuada por la Comunidad Autónoma, lo que justificaría el compromiso de gasto a favor de la misma.

Por el contrario, el convenio marco señala en su cláusula séptima que las iniciativas podrán ser aprobadas y ejecutadas por la Consejería correspondiente de la Comunidad Autónoma o por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación con cargo a las partidas correspondientes de sus presupuestos.

Se hace imposible, por tanto, poder ejecutar una partida (por ejemplo, mediante la contratación de esta Secretaría de Pesca Marítima de una empresa de vigilancia de la reserva marina si así lo hubieran acordado las partes) si el crédito ha sido transferido a la Consejería del Medio Ambiente.

3. Tampoco recogen estos convenios que las aportaciones deban ser transferidas a una cuenta corriente determinada, como en el caso de otros convenios anteriores.

4. La tramitación separada de los documentos A y D no supone un caso de omisión de un trámite que pueda causar quebrantos económicos al Tesoro Público, y la incorporación del documento D a favor de la

Comunidad Autónoma supondría la ejecución de la totalidad del servicio por parte de la misma, lo cual no ha quedado reflejado en el convenio.

Es más, una vez firmado el convenio y expedido el documento contable A, es cuando se efectuaría la tramitación del o los expedientes, necesarios para encargar y abonar a un tercero la prestación efectiva de los servicios objeto de convenio, mediante el correspondiente compromiso de gasto y documento D.

Con el fin de resolver la cuestión planteada, y teniendo en cuenta que en el momento actual ya no cabe la tramitación anticipada de los expedientes, se estima oportuno formular las siguientes

### **CONSIDERACIONES**

Los expedientes que han motivado la presente discrepancia fueron remitidos en el año 1999, a la Intervención Delegada en ese Departamento ministerial para que ésta practicara la fiscalización previa de los gastos derivados de la suscripción de los citados convenios.

Dicha modalidad de función interventora, consistente en el examen de todo acto o documento susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico para la Hacienda Pública con el fin de examinar su adecuación a la legalidad, se ha de practicar sobre el expediente completo, una vez que esté en disposición de que sea adoptado el acuerdo correspondiente. Así lo disponen las normas reguladoras de dicha función y, en concreto, los artículos 10.1 y 13 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que fue desarrollado el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado.

En el presente caso, resulta aplicable el régimen especial de fiscalización limitada previa contemplado en el artículo 95.3 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, de cuya aplicación, en relación con lo dispuesto en el artículo 19 del Real Decreto 2188/1995 y en los apartados primero, segundo y undécimo del Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de julio de 1997, se desprende que la fiscalización previa de los gastos derivados de los convenios de referencia ha de realizarse mediante la comprobación de los siguientes extremos:

- a) La existencia de crédito adecuado y suficiente.
- b) Que la obligación o gasto se genera por órgano competente.
- c) Que existe la previa autorización del Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica.
- d) Que existe informe del Servicio Jurídico sobre el texto del convenio.

Cualquier otro incumplimiento que sea observado al practicar la fiscalización previa en este sistema de fiscalización limitada, podrá ser objeto de una observación complementaria que no tendrá, en ningún caso efectos suspensivos en la tramitación del expediente. Así lo establecen el artículo 95.3 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria y el artículo 20 del Real Decreto 2188/1995.

La invocación por parte de la Intervención Delegada del artículo 93.3.c) del texto refundido de la Ley General Presupuestaria para solicitar la incorporación al expediente del documento contable D fue inadecuada, ya que este artículo se refiere a la competencia de la Intervención para recabar de quien corresponda, cuando la naturaleza del expediente que deba ser intervenido lo requiera, los asesoramientos jurídicos y los informes técnicos que considere necesarios, así como los antecedentes y documentos precisos para el ejercicio de la función interventora.

Es evidente que para la práctica de la fiscalización previa no resulta necesaria la incorporación de otro documento contable que no sea el RC.

Por otra parte, el apartado segundo.2 del Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de julio de 1997, por el que se dio aplicación al artículo 95.3 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria respecto al ejercicio de la función interventora, contempla la posibilidad de formular un reparo suspensivo en el ejercicio de la fiscalización limitada previa distinto del incumplimiento de alguno de los requisitos que en el mismo son taxativamente enumerados.

Dicha posibilidad está referida al supuesto específico de que, cuando de los informes preceptivos a los que se hace referencia en los dis-

tintos apartados de Acuerdo de Consejo de Ministros, se dedujera que se han omitido requisitos o trámites que sean esenciales o que la continuación de la gestión administrativa pudiera causar quebrantos económicos al Tesoro Público o a un tercero, se procederá al examen exhaustivo del documento o documentos objeto del informe y si, a juicio del Interventor, concurren dichas circunstancias, formulará el correspondiente reparo suspensivo.

Tampoco resulta de aplicación este apartado en el presente caso, ya que, de los informes preceptivos establecidos en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de julio de 1997 para los convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas, no se derivan las circunstancias previstas en el mismo.

En consecuencia, según las normas que regulan el ejercicio de la fiscalización limitada previa, resulta improcedente el reparo suspensivo efectuado por la Intervención Delegada cuando le fueron presentados a fiscalización los gastos derivados de los citados convenios.

La Intervención Delegada debió haberlos fiscalizado mediante la comprobación de los extremos citados anteriormente y a tal efecto se le deberán remitir los expedientes en el presente ejercicio, si así lo estima procedente ese Centro gestor.

## II

Con respecto a la cuestión que ha motivado la discrepancia, una vez puesto de manifiesto que guarda escasa relación con la fiscalización previa del gasto derivado de la suscripción de los convenios específicos, a continuación se expone el criterio de esta Intervención General.

Como declara la regla 2 de la Orden de 1 de febrero de 1996, por la que fue aprobada la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado (IOC), toda operación relativa a la gestión de gastos del Estado se incorporará al sistema de información contable a través de uno o más documentos contables, en función de la naturaleza de la operación de que se trate.

Dichos documentos se expiden y tramitan según los procedimientos establecidos en la citada IOC, una vez dictados los actos administrativos de ejecución del gasto público de los cuales son reflejo los propios documentos contables y han de ir acompañados de los justificantes correspondientes, que son determinados en la propia Instrucción.

Según la regla 21 de la IOC, la autorización del gasto es el acto administrativo por el que la autoridad competente para gestionar un gasto con cargo a un crédito presupuestario aprueba su realización, determinando su cuantía de forma cierta, o bien de la forma más aproximada posible cuando no pueda calcularse exactamente, reservando a tal fin la totalidad o una parte del crédito presupuestario.

Según la regla 62 de la IOC, a los documentos A de autorización de gasto se unirá el acuerdo o resolución que apruebe el gasto.

Por consiguiente, meramente desde el punto de vista cronológico, no resulta procedente condicionar la fiscalización previa del gasto a la incorporación de ningún documento contable de ejecución del gasto, ni siquiera la del documento A, ya que éste ha de reflejar el acto administrativo de la aprobación del gasto, que necesariamente ha de ir precedido de la fiscalización previa.

Según la regla 22 de la IOC, el compromiso de gasto o disposición es el acto administrativo en virtud del cual la autoridad competente acuerda o concierta con un tercero, según los casos, y tras el cumplimiento de los trámites que con sujeción a la normativa vigente proceden, la realización de obras, prestaciones de servicios, transferencias, subvenciones, etc. que previamente hubieran sido autorizados. Según la regla 62 de la IOC, a los documentos D de compromiso de gasto se unirá la resolución, acuerdo o contrato en que se formalice el compromiso de la Administración.

No obstante lo anterior, en el caso de determinados convenios de colaboración como los que han motivado la presente discrepancia, la Administración General del Estado adquiere frente a la otra parte que suscribe el convenio una obligación que no es una mera aportación dineraria, sino una obligación de dar o hacer, consistente, por ejemplo, en la ejecución de una obra, en la aportación de un bien o en la contra-

tación de un servicio. En todos estos casos, la Administración ha de celebrar contratos con un tercero para el cumplimiento de la obligación derivada del convenio.

En estos casos, aunque se trata de negocios jurídicos distintos (el del convenio, por un lado, y el del contrato o contratos posteriores), frente a diferentes terceros y que se producen en momentos sucesivos y casi nunca simultáneos, los créditos que financiar ambas operaciones (convenio-contrato o contratos) son los mismos.

El procedimiento contable que se viene siguiendo en estos supuestos consiste en la expedición de los correspondientes documentos RC de retención de crédito al inicio de la tramitación del oportuno expediente de gasto derivado del convenio. Cuando el gasto haya sido objeto de aprobación por el órgano competente, se expide el documento A de autorización del gasto.

Sin embargo, la expedición del documento D de compromiso de gasto no tiene lugar cuando se firma el convenio, sino cuando se formaliza el contrato o contratos posteriores derivados de su ejecución. En este caso, al inicio del expediente o expedientes de contratación no procede efectuar nueva retención de crédito, puesto que el gasto ya fue aprobado al suscribirse el convenio, por lo cual el preceptivo certificado de existencia y retención de crédito es sustituido por un certificado de la oficina de contabilidad acreditativo del registro contable de la autorización del gasto derivado del convenio.

### III

Sin perjuicio de lo anterior, en los proyectos de convenio específico que han motivado la presente discrepancia, se advierte una total indeterminación en cuanto a la forma de cumplimiento del objeto de los mismos, cuestión que tampoco figuraba en los respectivos convenios marco.

Como ha quedado detallado en los antecedentes, los convenios marco establecían que las iniciativas podrían ser realizadas bien por la Comunidad Autónoma, o bien por el Ministerio de Agricultura, Pesca y

Alimentación, pero tanto el contenido de las mismas como la parte que ha de financiarlas deberían quedar determinadas en los convenios específicos, ya que, tal como han sido redactadas las cláusulas únicas de estos últimos, se desconoce cuáles son los gastos del servicio de mantenimiento y protección de la reserva marina y quién va a contratar dicho servicio o servicios.

Hay que tener en cuenta que, frente a la actividad unilateral de la Administración que se plasma en las declaraciones productoras de efectos jurídicos para los administrados que son los actos administrativos, existe esta otra actuación administrativa que se concreta en los contratos y convenios, en la que los efectos jurídicos dimanantes de la Administración no proceden únicamente de la voluntad de ésta, sino que tienen lugar como consecuencia de su concurrencia con otras voluntades, produciéndose el acuerdo de dos voluntades (en este caso la de dos Administraciones) para la creación de un vínculo jurídico.

En este sentido, la existencia de una obligación requiere, entre otros aspectos, la existencia de un objeto que ha de ser determinado o al menos determinable según los criterios fijados al nacer la obligación. Según dispone el artículo 1273 del Código Civil, «El objeto de todo contrato debe ser una cosa determinada en cuanto a su especie. La indeterminación en la cantidad no será obstáculo para la existencia del contrato, siempre que sea posible determinarla sin necesidad de nuevo convenio entre los contratantes».

En consecuencia, deberá hacerse constar claramente el objeto del convenio específico en cada caso y, si dicho objeto consistiese en una obligación de dar o hacer en vez de una mera aportación económica, determinar claramente esa obligación y establecer cuál de las dos Administraciones que suscriben el convenio será el órgano de contratación del contrato o contratos subsiguientes.

Desde la perspectiva del ejercicio de la función interventora, si no figura en el convenio específico claramente el destino del gasto, no resulta posible comprobar la adecuación del concepto presupuestario a la naturaleza de dicho gasto, por lo que no sería posible practicar la fiscalización del mismo con carácter favorable.

En consecuencia, esta Intervención General, en el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 98.1.a) del texto refundido de la Ley General Presupuestaria formula, en relación con la discrepancia planteada la siguiente

## **RESOLUCIÓN**

Los expedientes deberán remitirse nuevamente, debidamente actualizados, a la Intervención Delegada, que los fiscalizará teniendo en cuenta las consideraciones para la realización de la fiscalización limitada previa que han sido expuestas en el apartado I anterior.

Previamente deberán redactarse los convenios específicos de manera que queden claramente establecidas las obligaciones de las partes, con el fin de poder determinar la adecuación del crédito presupuestario al que se imputa el gasto a la naturaleza de éste, según lo manifestado en el punto III del presente escrito.

Lo que comunico a V.I., a los efectos procedentes.

## **INFORME DE LA IGAE DE 28-12-2001, POR EL QUE SE RESUELVE CONSULTA SOBRE DETERMINADAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS OBLIGACIONES QUE SE DERIVAN DE UN CONVENIO SUSCRITO ENTRE DOS ORGANISMOS PÚBLICOS**

Se ha recibido en este Centro directivo un escrito procedente de la Intervención Delegada en el Organismo autónomo Parques Nacionales en el que se formula consulta sobre determinadas cuestiones relacionadas con las obligaciones que se derivan de un convenio suscrito entre el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) y el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) para la rehabilitación y ampliación del Salto del Olvido.

De la documentación aportada interesa destacar los siguientes

### **ANTECEDENTES**

En el término municipal de San Idefonso (Segovia), en el Monte Matas de Valsaín, se encuentra situado un aprovechamiento hidroeléctrico denominado Salto del Olvido. Dicho monte, en virtud de la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional, fue transferido al ICONA, que, posteriormente, en virtud del Real Decreto 1055/1995, de 23 de junio, por el que se modifica parcialmente la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, pasa a ser del Organismo autónomo Parques Nacionales.

El 21 de julio de 1988 se firmó un convenio de cooperación entre el ICONA y el IDAE para la rehabilitación y ampliación del Salto del Olvido. El presupuesto para llevar a cabo dicha rehabilitación y ampliación era de 134.500.000 pesetas, y su financiación correría a cargo de las partes firmantes del convenio, al 50 por ciento. Además, se pactó en el citado convenio que, como retribución de la inversión efectuada, el IDAE percibiría el 50 por ciento del importe de la energía producida por la Central, valorado al precio vigente para pequeñas centrales hidroeléctricas, hasta alcanzar un total de 19.500.000 kwh. La contratación de la inversión la efectúa el IDAE a partir del estudio de viabilidad realizado por él mismo mientras que el ICONA se hace cargo de la opera-

ción y mantenimiento del salto, de los gastos que éstas actividades impliquen y, como titular de la concesión, del abono a la Confederación Hidrográfica del Duero, de cualquier tipo de canon, tarifa o tasa que sea de aplicación legal sobre la explotación del salto.

El ICONA, según indica el convenio, suscribirá una póliza de seguro que cubra el riesgo de cualquier tipo de acontecimiento que pueda dañar las instalaciones y todo tipo de responsabilidad por daños a terceros y responsabilidad civil.

Con fecha 28 de mayo de 1991, se firma un nuevo convenio que sustituye al firmado en 1988. En este nuevo convenio se mantienen fundamentalmente las estipulaciones del anterior si bien el presupuesto de la inversión asciende a 264.775.224 pesetas (en lugar de 134.500.000 pesetas que figuraban en el convenio anterior), que se financiarán igualmente al 50 por ciento por las partes firmantes. Así, el ICONA debió transferir, según consta en el convenio, al IDAE 66.193.806 pesetas en el año 1991 e igual importe en 1992, pactándose por el número de años necesarios para que el IDAE obtenga 38.245.310 kwh. (en lugar de los 19.500.000 del convenio anterior) del porcentaje de producción que le corresponde, contados a partir de la puesta en explotación de la Central. El número de kwh. podrá variar en función de una fórmula de revisión que contempla una de las estipulaciones del convenio.

El Anexo II, idéntico en ambos convenios, establece lo siguiente:

«El ICONA facturará mensualmente a la Compañía Distribuidora Eléctrica de la zona la venta de la energía entregada a la red.

El precio medio final de venta del kwh. producido en el Salto del Olvido, se determinará como el cociente entre el importe total facturado y la energía entregada.

El ICONA procederá a rembolsar periódica y mensualmente al IDAE el 50 por ciento de la energía producida por la central valorada al precio final definido anteriormente.

El pago se realizará mediante cheque bancario o por transferencia a la cuenta designada por el IDAE».

El Organismo Parques Nacionales dispone de la concesión para el aprovechamiento hidroeléctrico del río Eresma, otorgada por la Confederación Hidrográfica del Duero inicialmente al ICONA, hasta el día 7 de febrero de 2034.

El 20 de septiembre de 1993, el ICONA y la compañía Unión Fenosa, S.A. firmaron un contrato de compraventa de energía eléctrica en el cual Unión Fenosa, S.A. se comprometía a adquirir la energía eléctrica producida y no consumida por el Organismo al precio del kwh que se estableciera en cada momento por la legislación vigente. Asimismo, el Organismo debía satisfacer a la citada compañía un canon mensual por el servicio de sincronismo y regulación cuyo pago, por su pequeña cuantía, se pactó anualmente. Este contrato entró en vigor el 1 de abril de 1993, con una duración anual, acordándose su prórroga tácita por periodos de un año.

Desde el origen hasta el 31 de diciembre de 2000, según consta en el escrito de consulta, el IDAE ha recuperado 8.124.403 kwh.; sin embargo, de la documentación aportada se desprende que los kwh. recuperados han sido 10.015.310, cantidad que corresponde a la mitad de los producidos por la Central y vendidos a Unión Fenosa, S.A. en ese periodo (50 por ciento de 20.030.620 kwh. producidos) y que equivalen a la mitad del importe facturado cuyo montante, excluido el IVA, asciende a 228.230.479 pesetas.

El Organismo —antes el ICONA ahora Parques Nacionales— factura mensualmente a la citada compañía la venta de la energía entregada a la red y rembolsa mensualmente al IDAE el 50 por ciento de la energía producida por la Central valorada al precio medio final definido anteriormente.

Los ingresos por la venta de la energía eléctrica se recaudan en una cuenta corriente restringida de ingresos que Parques Nacionales mantiene para esa finalidad. El Organismo, no obstante, sólo contabiliza como ingresos el 50 por ciento de esos importes, pues la otra mitad la entrega al IDAE mediante un mandamiento de pago no presupuestario. Como justificación de este mandamiento de pago se une la factura expedida por la totalidad de la energía vendida y entregada a la red, así como una factura emitida por el IDAE por su 50 por ciento en la que se desglosa la parte que corresponde a base imponible y a IVA.

El escrito plantea las siguientes

## CUESTIONES

1ª) Precisar si es correcto que Parques Nacionales sólo refleje como ingresos presupuestarios el 50 por ciento de la energía vendida, si dicha forma de actuar vulnera el principio de presupuesto bruto y si debe abonarse al IDAE su porcentaje de participación en los ingresos mediante pagos no presupuestarios.

2ª) Si resulta adecuado que el IDAE remita a Parques Nacionales una factura mensual por el 50 por ciento de las ventas de energía, desglosando la base imponible y el IVA, a efectos de que el IDAE reciba su porcentaje de participación en las ventas efectuadas por Parques Nacionales a Unión Fenosa, S.A..

A efectos de dar respuesta a las cuestiones anteriores este Centro directivo formula las siguientes

## CONSIDERACIONES

En cuanto a que Parques Nacionales sólo refleje como ingresos presupuestarios el 50 por ciento de la energía vendida a Unión Fenosa hemos de señalar que, según establece el artículo 134.2 de la Constitución, «Los Presupuestos Generales del Estado..., incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal...».

Teniendo en cuenta que los Presupuestos Generales del Estado incluyen los de sus Organismos autónomos, el Organismo Parques Nacionales de conformidad con el artículo transcrito debe incluir en los estados de ingresos de sus presupuestos anuales la totalidad de las previsiones que en concepto de venta de energía eléctrica se derivan del contrato suscrito el 20 de septiembre de 1993 entre el ICONA y Unión Eléctrica Fenosa, S.A., puesto que, de acuerdo con la disposición adicional tercera del Real Decreto 1055/1995, de 23 de junio, Parques Nacionales asumió todas las funciones relacionadas con la gestión de los montes, fincas y otros elementos patrimoniales de los que era titular el ICONA, y, según la cláusula 1 del mencionado contrato, «UNIÓN FENOSA, se compromete a adquirir la energía eléctrica producida y no consumida por ICONA en su central hidroeléctrica Salto del Olvido,» e

«ICONA se compromete a vender a UNIÓN FENOSA dicha energía, procedente de la repetida instalación».

De otra parte, el Plan General de Contabilidad Pública, aprobado por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 6 de mayo de 1994, obliga a aplicar, entre otros principios contables, el «principio de no compensación». Según este principio «En ningún caso deben compensarse las partidas del activo y del pasivo del Balance, ni las de gastos e ingresos que integran la Cuenta del resultado económico-patrimonial, ni los gastos e ingresos que integran el Estado de liquidación del Presupuesto. Deben valorarse separadamente los elementos integrantes de las distintas partidas del activo y del pasivo».

El modo de actuar de Parques Nacionales, que contabiliza únicamente el 50 por ciento del total de las ventas realizadas a Unión Eléctrica Fenosa, S.A. y entrega el otro 50 por ciento al IDAE mediante un mandamiento no presupuestario, supone una clara vulneración del principio transcrito así como del «principio del presupuesto bruto», que exige que todos los gastos e ingresos se reflejen en el presupuesto por su importe total, sin que de ellos se descuenten gastos de recaudación en los ingresos, ni descuentos a favor del Tesoro en los pagos.

A este respecto, el artículo 58.1 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria señala «Los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas se aplicarán a los presupuestos por su importe íntegro, quedando prohibido atender obligaciones mediante minoración de los derechos a liquidar o ya ingresados, salvo que la ley lo autorice de modo expreso.»

De todo lo expuesto se desprende que el Organismo Parques Nacionales debe reflejar en los estados de ingresos de sus presupuestos la totalidad de las previsiones anuales cuyo origen sea la venta de la energía eléctrica producida en la central hidroeléctrica Salto del Olvido y, en los estados de gastos, un importe equivalente al 50 por ciento de las citadas previsiones. Con cargo al concepto presupuestario donde figure dicho importe se efectuarán los pagos presupuestarios mensuales que procedan a favor del IDAE.

Asimismo, en la contabilidad de Parques Nacionales deberá figurar la totalidad de las ventas de energía cuyo origen sea el contrato suscri-

to con fecha 20 de septiembre de 1993 entre ICONA y Unión Eléctrica Fenosa, S.A. y los pagos que se efectúen en favor del IDAE como consecuencia del convenio firmado el 28 de mayo de 1991 entre el ICONA y el IDAE.

## II

Respecto a la procedencia de que el IDAE remita a Parques Nacionales facturas mensuales por el 50 por ciento de las ventas de energía eléctrica, desglosando la base imponible y el IVA, hemos de significar que dichas facturas, según se indica en las mismas, se expiden por el IDAE, de conformidad con la estipulación Décima del convenio de fecha 28 de mayo de 1991, que establece: «Como retribución de la inversión ... el IDAE percibirá el 50 por 100 del importe de la energía producida valorada al precio vigente para Pequeñas Centrales Hidroeléctricas (Ver anexo II) ...».

El referido anexo señala que «El ICONA facturará mensualmente a la Compañía Distribuidora Eléctrica de la zona la venta de la energía entregada a la red.

El precio medio final de venta del kwh. producido en el Salto del Olvido se determinará como el cociente entre el importe total facturado y la energía entregada.

El ICONA procederá a reembolsar periódica y mensualmente al IDAE el cincuenta por ciento de la energía producida por la central valorada al precio final definido anteriormente.

El pago se realizará mediante cheque bancario o por transferencia a la cuenta designada por el IDAE».

De todo lo anterior se desprende que el reembolso mensual que ahora hace Parques Nacionales al IDAE por el 50 por ciento de la energía producida por la Central y vendida a Unión Fenosa, corresponde a una forma pactada de cuantificar el importe con el que se retribuye la inversión realizada por el IDAE presupuestada en la estipulación Novena del convenio en 132.387.612 pesetas, y que realmente ascendió a

132.165.593 pesetas, IVA incluido, según consta en el informe que Parques Nacionales remitió a esa Intervención Delegada.

Por otra parte, dado que los pagos mensuales que efectúa Parques Nacionales corresponden a la retribución de la inversión realizada por el IDAE en el Salto del Olvido, este Centro directivo entiende que no procede la emisión de facturas mensuales por la citada entidad pública empresarial puesto que los referidos pagos no son consecuencia de entregas de bienes o prestaciones de servicios realizadas por dicha entidad, en cuyo caso sí sería necesario expedir factura de acuerdo con lo previsto en el punto 2.2 del Real Decreto 2402/1985, de 18 de diciembre, que regula el deber de expedir y entregar factura que incumbe a los empresarios y profesionales.

A la vista de las consideraciones anteriores, esta Intervención General concreta su criterio en las siguientes

## CONCLUSIONES

PRIMERA.—El Organismo Parques Nacionales debe reflejar en los estados de ingresos de sus presupuestos la totalidad de las previsiones anuales cuyo origen sea la venta de energía eléctrica producida en el Salto del Olvido y, en los estados de gastos, una cuantía igual al 50 por ciento de dichas previsiones. Con cargo al concepto presupuestario donde figure esta cuantía se efectuarán los pagos presupuestarios mensuales que procedan a favor del IDAE. No es correcto, por lo tanto, que Parques Nacionales realice pagos no presupuestarios al IDAE y sólo refleje como ingresos presupuestarios el 50 por ciento de la energía vendida, puesto que esta forma de actuar vulnera el principio de presupuesto bruto.

SEGUNDA.—No procede que el IDAE emita facturas mensuales por las cantidades que percibe como retribución a su inversión en el Salto del Olvido, puesto que las citadas cantidades no son consecuencia de entregas de bienes o prestaciones de servicios realizadas por dicha entidad.

## **INFORME DE LA IGAE, DE 28-2-2002, POR EL QUE SE RESUELVE DISCREPANCIA CON LOS REPAROS FORMULADOS POR LA INTERVENCIÓN DELEGADA EN ESE INSTITUTO EN LA INTERVENCIÓN DEL RECONOCIMIENTO DE UNA OBLIGACIÓN, CORRESPONDIENTE AL ABONO DEL PORCENTAJE PREVISTO**

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 98.1 a) del texto refundido de la Ley General Presupuestaria ha sido planteada ante esta Intervención General discrepancia con los reparos formulados por la Intervención Delegada en ese Instituto en la intervención del reconocimiento de una obligación por importe de 4.562.613,81 euros, correspondiente al abono del 25% previsto en el convenio de colaboración específico suscrito con el Principado de Asturias y el Ayuntamiento de Oviedo para la ejecución del proyecto de Polígono Industrial en Olloniego.

Examinadas las actuaciones, se observan los siguientes

### **ANTECEDENTES**

Previa fiscalización favorable de este Centro fiscal de fecha 10 de junio de 1998 y autorización del Consejo de Ministros de 12 de junio de 1998, fue suscrito el convenio de referencia, al amparo de lo dispuesto en los artículos 13 a 15 del Real Decreto 2020/1997, de 26 de diciembre, que estableció un régimen de ayudas para la minería del carbón y el desarrollo alternativo de las zonas mineras.

Dichos artículos regularon las ayudas dirigidas a proyectos de infraestructuras que promovieran el desarrollo alternativo de las zonas mineras mediante la cooperación con las Comunidades Autónomas, estableciendo una operatoria, según la cual primero serían instrumentados convenios marco de colaboración con las Comunidades Autónomas afectadas, que especificarían la relación de proyectos a desarrollar en su ámbito territorial y después serían suscritos convenios específicos de ejecución de cada uno de los proyectos, que, en su caso, incluirían a la Administración Local competente para su ejecución.

En cumplimiento de lo anterior, el convenio marco correspondiente bajo la denominación de «protocolo de colaboración», fue suscrito entre el Ministerio de Industria y Energía y el Principado de Asturias en 26 de enero de 1998, siendo a su vez suscrito el convenio específico posterior con fecha 27 de julio de 1998.

Según la cláusula segunda del convenio específico, el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras financiaría las actuaciones previstas en el mismo con una aportación económica por importe máximo de 3.036.620.248 pesetas, que serían abonadas en la forma siguiente:

El 25% (759.155.062 pesetas) del importe del proyecto en 1998 cuando se produjera la adjudicación.

El 50% (1.518.310.124 pesetas) en el año 2000, cuando la ejecución se hubiera efectuado en igual porcentaje, habiéndose recibido los documentos justificativos que lo acreditasen o, en su caso, mediante certificación del órgano competente del empleo dado a los fondos.

El 25% restante (759.155.062 pesetas) en 2001, cuando se hubiese ejecutado la totalidad del proyecto, justificado en los mismos términos.

Según los antecedentes que figuran en el expediente, en 2 de noviembre de 2000 fue autorizado el reconocimiento de la obligación de un primer pago de 759.155.062 pesetas, previa intervención de la Intervención Delegada de 25 de octubre de 2000; asimismo fue autorizada la liquidación de un segundo gasto de 1.518.310.124 pesetas en 30 de enero de 2001, previa intervención de 19 de enero de 2001, correspondiente al segundo plazo previsto en el convenio.

Sometida a intervención del reconocimiento de la obligación del tercer plazo previsto en el convenio, la propuesta ha sido objeto de devolución en 23 de enero de 2002 por la Intervención Delegada, que puso de manifiesto lo siguiente:

«Para el pago de la liquidación se considera insuficiente como justificación del pago de 812.099.400 pesetas el certificado emitido con

fecha 10 de julio de 2000. Debe aportarse al menos un extracto de los expedientes de expropiación que aporte algún detalle sobre las fincas expropiadas y los propietarios».

«Por otra parte, en dicho documento se certifica que las obras fueron adjudicadas en 1.735.699.732 pesetas y ahora se aportan certificaciones por importe de 2.461.020.856 pesetas, sin que se justifique la diferencia».

«En cuanto al acta recepción de fecha 3 de diciembre de 2001 que se incluye entre la documentación aportada, se destaca el hecho de su carácter parcial y de la falta de la presencia de la Intervención en el acto de entrega de las obras al Ayuntamiento de Oviedo».

A la vista de lo anterior, ese Organismo ha planteado discrepancia, aduciendo los siguientes argumentos:

En relación con el primer extremo, señala que «en el momento del reconocimiento de la obligación del segundo hito, se aportó un tomo completo con resumen por fincas y con todos los documentos relativos a valoraciones y todas las cartas de pago relativas al impuesto de transmisiones inter vivos».

Con respecto a la segunda cuestión, se manifiesta que «el Instituto conoce desde el principio que la financiación acordada mediante convenio es solo parcial y conoce, desde junio de 1999, que el condicionado de la Confederación Hidrográfica del Norte de España obligaba al ayuntamiento de Oviedo a elevar el nivel del polígono por encima del correspondiente a la avenida máxima de los últimos 100 años del río Nalón lo que encarecía, fuertemente, la construcción del polígono. Las prestaciones fueron varias y las conversaciones también a diversos niveles, debido a que el Instituto, siguiendo las instrucciones de su Presidencia, hubo de negarse a aceptar dichos sobrecostes».

Acerca de la recepción parcial de la obra, se indica que «el Instituto considera positiva la reestructuración en fases de cualquier obra cuyo valor sea considerablemente superior al nominal pactado en convenio, ya que permite evitar consecuencias que serían del todo

contrarias al intento de desarrollo alternativo que constituye una de las misiones de este organismo. La reestructuración en fases permite terminar y poner a disposición del uso al que se destina una fracción de la infraestructura, sin demorar los pagos a los contratistas y sin impedir otras actuaciones de la misma administración, lo que pondría en peligro la viabilidad de algunos contratistas e iría en contra del carácter adicional que se pretende que tengan los fondos que administra el Instituto para el cumplimiento del Plan de la Minería del Carbón».

«Si una administración pone a disposición pública una parte de una actuación, su acción está en consonancia con lo previsto por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. No cabe pensar que la actuación es parcial porque se ha derrochado los fondos, cuando median condiciones impuestas por quien tiene competencia para ello. Solo cabe lamentarse de no haber conocido con mayor seguridad el importe de la actuación antes de su planteamiento».

Sobre la inasistencia de la Intervención en el acto de entrega de las obras declara que «los pagos del Instituto se hacen al Ayuntamiento de Oviedo. Dicho Ayuntamiento utiliza como instrumento de gestión a una sociedad anónima. El Instituto considera que está fuera de su alcance el determinar los modos y sistemas de gestión de que se dote otra administración».

Finalmente, la discrepancia se resume en que «el Instituto considera que se ha cumplido el objeto del convenio, que siempre se supo que era parcial respecto del total desarrollo del polígono de Olloniego y que los gastos están justificados y deben dar lugar al reconocimiento de la obligación».

A la vista de los antecedentes expuestos, este Centro fiscal considera que, con independencia de las cuestiones planteadas por la Intervención Delegada la cuestión que subyace en el fondo de la presente discrepancia incide directamente sobre la forma y alcance de la práctica del acto de intervención del reconocimiento de la obligación según las normas que regulan el ejercicio de la función interventora, para cuya determinación se estima oportuno formular las siguientes

## CONSIDERACIONES

### I

Los artículos 16 y 93 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria atribuyen a la Intervención el ejercicio de la función consistente en el control de los actos que den lugar al reconocimiento de derechos y de obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la recaudación, inversión o aplicación en general de los caudales públicos, con el fin de asegurar que la administración de la Hacienda Pública se ajusta a las disposiciones aplicables en cada caso.

Según el artículo 9 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que fue desarrollado el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, el ejercicio de la función interventora comprende:

La fiscalización previa de los actos que reconozcan derechos u obligaciones de contenido económico.

La intervención de la liquidación del gasto y de la inversión.

La intervención formal de la ordenación del pago.

La intervención material del pago.

Por su parte, el artículo 10 del mismo Real Decreto 2188/1995 determina que:

Se entiende por fiscalización previa la facultad que compete a la Intervención de examinar, antes de que se dicte la correspondiente resolución, todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores, con el fin de asegurar, según el procedimiento legalmente establecido, su conformidad con las disposiciones aplicables en cada caso.

La intervención previa de la liquidación del gasto o reconocimiento de obligaciones es la facultad de la intervención para comprobar,

antes de que se dicte la correspondiente resolución, que las obligaciones se ajustan a la ley o a los negocios jurídicos suscritos por las autoridades competentes y que el acreedor ha cumplido o garantizado, en su caso, su correlativa prestación.

Además de esta modalidad general de ejercicio de la función interventora existe un régimen especial, regulado en los artículos 95.3 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria y 19 del Real Decreto 2188/1995, denominado de «fiscalización limitada previa», en el cual, el Gobierno, previo informe de la Intervención General de la Administración del Estado, puede acordar que la intervención previa se limite a la comprobación de la existencia de crédito adecuado y suficiente, la competencia del órgano al cual va dirigida la propuesta para acordarla, así como aquellos otros extremos que sean taxativamente determinados por el Consejo de Ministros.

Dentro de esta modalidad de fiscalización limitada, sólo podrán ser objeto de reparo suspensivo aquellos expedientes en los que se aprecie un incumplimiento de los citados requisitos, no pudiéndose formular en cuanto a otras deficiencias que la Intervención aprecie en el expediente más que observaciones complementarias, que en ningún caso tienen efectos suspensivos en su tramitación.

En la actualidad, este sistema de fiscalización limitada se aplica a todos los tipos de gasto incluidos en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de julio de 1997, por el que se ha dado cumplimiento a la previsión del artículo 95.3 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria respecto a esta forma de ejercicio de la función interventora.

Como se especifica en la Circular de esta Intervención General 3/94, de 4 de octubre, dicho Acuerdo de Consejo de Ministros se aplica a todos los tipos de gasto que en el mismo figuran, entendiendo por tales los distintos apartados que comprende relativos a nóminas y otros gastos de personal, contratos de obras, suministros, de consultoría y asistencia y de servicios y trabajos específicos, contratos patrimoniales, convenios de colaboración, subvenciones, etc.

Todos los expedientes derivados de estos tipos de gasto se intervienen con fiscalización limitada, al margen de que el Consejo de Minis-

tros haya establecido o no algún trámite adicional a comprobar, en cuyo caso únicamente se han de verificar los que están recogidos con carácter general en los apartados primero y segundo del Acuerdo, referidos al crédito y a la competencia. A sensu contrario, aquellos tipos de gasto que no se hallan incluidos en dicho Acuerdo, no podrán ser objeto de fiscalización limitada, sino que deberán someterse al régimen general de fiscalización, que por contraposición podría denominarse «fiscalización plena».

La exposición del esquema anterior ha de completarse necesariamente poniendo de relieve que, tanto el artículo 95.4 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria como el artículo 19.2 del Real Decreto 2188/1995, sustraen del sistema de fiscalización limitada previa a los gastos que hayan de ser aprobados por el Consejo de Ministros, que son objeto de fiscalización en toda su extensión, con el alcance necesario para verificar el cumplimiento de las disposiciones que en cada caso sean aplicables.

## II

A continuación procede relacionar las observaciones anteriores con el supuesto de que el expediente de gasto tenga por objeto la suscripción y ejecución de un convenio de colaboración, como ocurre en el presente caso.

A este respecto, procede señalar que, entre las peculiaridades del régimen económico-presupuestario de los convenios de colaboración, se encuentra la disposición contenida en el artículo 74.4 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, que exige la autorización del Consejo de Ministros a los órganos competentes para suscribirlos, cuando el gasto que de ellos se derive haya de extenderse a ejercicios posteriores, esto es, cuando dicho gasto tenga carácter plurianual. Asimismo dispone que dicha autorización del Consejo de Ministros llevará implícita la aprobación del gasto que se derive del convenio.

Por consiguiente, en el caso concreto del presente expediente, cuyo objeto era la suscripción de un convenio de colaboración interadministrativo de los previstos en el artículo 15 del Real Decreto

2020/1997, de 26 de diciembre, y se preveía su financiación en los ejercicios de 1998, 2000 y 2001 (y tenía por tanto carácter plurianual), se propuso al Consejo de Ministros la autorización preceptiva en virtud de lo dispuesto en el citado artículo 74.4 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria. En cumplimiento de lo dispuesto en este texto legal, la autorización concedida en 12 de junio de 1998 por el Consejo de Ministros al Presidente de ese Instituto para la suscripción de dicho convenio, supuso de manera automática la aprobación del gasto consiguiente.

Asimismo, dicho expediente de gasto fue objeto previamente de fiscalización por esta Intervención General en 10 de junio de 1998 y esta fiscalización tuvo carácter «pleno», ya que no podía ser objeto de fiscalización limitada previa por corresponder la aprobación del gasto al Consejo de Ministros.

### III

No obstante lo anterior, la cuestión que, a juicio de esta Intervención General, subyace en la discrepancia planteada es la relativa a la forma de ejercicio de la intervención de la liquidación del gasto o reconocimiento de la obligación, que es la fase del procedimiento en la que se encuentran actualmente las actuaciones.

A este respecto, el artículo 27 del Real Decreto 2188/1995 enumera una serie de comprobaciones específicas a efectuar por la Intervención en este acto de control, si bien con la siguiente salvedad previa: «sin perjuicio de lo establecido en el artículo 19 de esta norma», esto es, teniendo en cuenta las disposiciones reguladoras del régimen especial de fiscalización limitada previa.

En este sentido, ya en el punto I anterior quedó explicado que las previsiones del Acuerdo de Consejo de Ministros que regula dicho régimen de fiscalización son aplicables a todos los tipos de gasto que figuran en el mismo. En el presente caso, como se ha señalado en el punto II, el gasto derivado del convenio fue objeto de fiscalización plena porque su aprobación correspondía al Consejo de Ministros, pero no ocurre así con la fase del reconocimiento de la obligación, con

respecto a la cual no existe ninguna norma que sustraiga al acto de intervención correspondiente del régimen especial de fiscalización aplicable como consecuencia de estar incluido el tipo de gasto de que se trata en el Acuerdo de Consejo de Ministros de fiscalización limitada previa.

Por consiguiente, de todos los argumentos expuestos se deduce que, si bien al parecer la Intervención Delegada en ese Instituto ha realizado con respecto a la propuesta de liquidación del gasto derivado del convenio en cuestión ciertas observaciones que podrían ser procedentes en el caso de que dicha propuesta estuviese sometida a intervención con toda la extensión prevista en el artículo 27 del Real Decreto 2188/1995, únicamente procede la práctica de dicha intervención con carácter limitado y, dado que en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de julio de 1997 no se establece ningún requisito adicional a comprobar en la fase del reconocimiento de la obligación en los convenios de colaboración, ésta se deberá llevar a cabo mediante la comprobación de los requisitos exigidos con carácter general a todo los tipos de expedientes en los apartados primero y segundo de dicho Acuerdo.

Cualquier otra deficiencia que la Intervención observe en la tramitación del expediente, únicamente podrá ser objeto en la actualidad de observación complementaria, sin efectos suspensivos en su tramitación y podrá ser expuesta en su momento en las actuaciones de control posterior previstas en los artículos 95.5 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria y 21.4 del Real Decreto 2188/1995.

En virtud de las consideraciones expuestas, esta Intervención General

## **CONCLUYE**

No procede resolver discrepancia alguna en tanto que las manifestaciones realizadas por la Intervención Delegada no pueden tener el alcance de un reparo suspensivo al encontrarse sometido el reconocimiento de la obligación derivada del convenio al régimen de intervención limitada previa, que habrá de llevarse a cabo según las previsiones contenidas en los apartados primero y segundo del Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de julio de 1997.

Las demás observaciones que la Intervención Delegada estime procedente formular sobre la propuesta no tendrán efectos suspensivos en la tramitación del expediente, pudiendo a su vez dicha Intervención poner de manifiesto cuantas deficiencias aprecie en su tramitación en el ejercicio del control posterior a que se refiere el artículo 95.5 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria y 21.4 del Real Decreto 2188/1995.

Por tanto, deberán ser remitidas las actuaciones nuevamente a la Intervención Delegada para que proceda a la intervención de la propuesta de conformidad con los criterios expuestos en la presente resolución.

**INFORME DE LA IGAE DE 11-1-2002, POR EL QUE SE RESUELVE CONSULTA ACERCA DE SI EN LA FISCALIZACIÓN LIMITADA PREVIA DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN DE DICHO DEPARTAMENTO CON EL CONSEJO SUPERIOR DE CÁMARAS DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACIÓN, SE HAN DE COMPROBAR LOS REQUISITOS EXIGIDOS PARA CONVENIOS DE COLABORACIÓN CON ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO DISTINTAS DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS, O LOS EXIGIDOS PARA CONVENIOS DE COLABORACIÓN CON PERSONAS FÍSICAS O JURÍDICAS SUJETAS AL DERECHO PRIVADO**

Se ha recibido en esta Intervención General consulta formulada por esa Intervención Delegada en el Ministerio de Ciencia y Tecnología, acerca de si en la fiscalización limitada previa de los convenios de colaboración de dicho departamento con el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, se han de comprobar los requisitos exigidos en el apartado undécimo.2 o los previstos en el undécimo.3 del Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de julio de 1997.

Asimismo, plantea la cuestión de cuáles son los entes y órganos concretos que cabe incluir en cada uno de los puntos 2 y 3 del apartado undécimo de dicho Acuerdo de Consejo de Ministros y, en particular, en el caso de los entes públicos empresariales, Universidades públicas, Corporaciones de derecho público y Fundaciones públicas.

Al escrito por el que se ha formulado la consulta, se acompaña copia de dos de los proyectos de convenio con el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, sobre los cuales esa Intervención Delegada manifiesta su criterio de que la fiscalización limitada previa se debe realizar conforme a lo dispuesto en el apartado undécimo.2 (convenios de colaboración con el resto de entidades de derecho público) del Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de julio de 1997, aunque se plantea la duda de si se encuentran comprendidos en el apartado undécimo.3 (convenios de colaboración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado).

A la vista de lo anterior, con carácter previo, hay que señalar la imposibilidad material de proceder a priori y de forma generalizada a

un estudio de los entes susceptibles de ser incluidos en los puntos 2 y 3 del apartado undécimo del Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de julio de 1997, dada la multiplicidad y diversidad de entidades existentes y los matices que muchas de ellas presentan.

Sin perjuicio de ello, con respecto a la cuestión concreta que se ha planteado, esto es, cuál es el apartado aplicable en la fiscalización limitada previa de los convenios con el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, se estima procedente formular las siguientes

## CONSIDERACIONES

### I

En primer lugar, conviene recordar cómo el apartado undécimo del Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de julio de 1997, al establecer los requisitos adicionales a comprobar en la práctica de la fiscalización limitada previa de los gastos derivados de convenios, alude a las distintas clases de convenios existentes refiriéndose a ellos en la forma siguiente: los convenios que celebre la Administración General del Estado y sus organismos autónomos administrativos con entidades de derecho público o con personas físicas o jurídicas sujetas a derecho privado.

Más adelante, distingue entre:

- a) Convenios con entidades de derecho público, que a su vez se subdividen en:
  - Convenios de colaboración con Comunidades Autónomas.
  - Convenios de colaboración con el resto de entidades de derecho público (apartado undécimo.2).
- b) Convenios de colaboración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado (apartado undécimo.3).

Así pues, se observa en una primera aproximación que los convenios se clasifican, no en función de su objeto, contenido u otra circuns-

tancia definitoria, sino precisamente en función de los sujetos que intervienen en su suscripción.

A su vez, la interpretación de los puntos 2 y 3 del Apartado undécimo del Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de julio de 1997, requiere acudir a los antecedentes históricos y legislativos y a la realidad social del momento de su aplicación, atendiendo fundamentalmente a su espíritu y finalidad, según previene el artículo 3.1 del Código Civil.

El sistema de fiscalización limitada previa fue instaurado por la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, a través de la ampliación del artículo 95 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria.

El primer Acuerdo de Consejo de Ministros por el que fue establecido dicho sistema, de fecha 11 de marzo de 1988, realizaba en su apartado séptimo la clasificación de los convenios en los siguientes términos:

Convenios de cooperación que celebre la Administración del Estado con entes de derecho público.

Convenios de colaboración con particulares.

Asimismo, el siguiente Acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de julio de 1994 también distinguía en su apartado undécimo los siguientes convenios:

Convenios de cooperación del Estado con entes públicos.

Convenios de colaboración con particulares.

Por consiguiente, puede advertirse que la distinción entre los convenios que la Administración suscribe con entidades de derecho público y los que celebra con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado que figura en los Acuerdos de Consejo de Ministros adoptados para el desarrollo del sistema de fiscalización limitada previa, constituye un reflejo de la tradicional clasificación doctrinal entre ambas figuras, en los siguientes términos:

Por una parte, la doctrina considera la existencia de unos convenios denominados interadministrativos, que se celebran en el ámbito de sus tareas y competencias entre organizaciones jurídico-públicas. Estos son los llamados en la antigua Ley de Contratos del Estado convenios de cooperación, que a su vez recogía la propia denominación derivada del concepto doctrinal.

Por otra parte, están los convenios entre una Administración y un particular. En la Ley de Contratos se recogió esta última modalidad convencional bajo de la denominación de convenios de colaboración, caracterizados por estar suscritos entre una Administración y personas o entidades que se rigen por el derecho privado.

En consecuencia, desde esa perspectiva, es clara la distinción entre las entidades de derecho público a que se refiere el apartado undécimo.2 del Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de julio de 1997 y los sujetos de derecho privado a los que se refiere el punto 3 del mismo apartado, una vez que se ha efectuado el examen de dichos sujetos a la luz de las anteriores observaciones.

## II

A continuación, en cuanto a la entidad concreta sobre la que ha sido planteada la consulta, hay que señalar que, según establece la Ley 3/1993, de 22 de marzo, las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación son Corporaciones de derecho público con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, que se configuran como órganos consultivos y de colaboración con las Administraciones Públicas, sin menoscabo de los intereses privados que persiguen.

Según su Ley reguladora básica, además del ejercicio de las competencias de carácter público que tienen atribuidas, tienen como finalidad la presentación, promoción y defensa de los intereses generales del comercio, la industria y la navegación, así como la prestación de servicios a las empresas que ejercen dichas actividades.

Por una parte, les es de aplicación, con carácter supletorio, la legislación referente a la estructura y funcionamiento de las Administracio-

nes Públicas, si bien, por otra parte, su contratación y régimen patrimonial se rigen en todo caso por el derecho privado.

Como señala la doctrina, en el caso de las Corporaciones la tensión existente entre los elementos públicos y privados da lugar a un régimen jurídico mixto de contornos no siempre bien delimitados.

No obstante, a los efectos que se derivan de la presente consulta, no se trata de analizar el régimen jurídico de las Cámaras Oficiales, sino de examinar si pueden considerarse incluido entre las «entidades de derecho público» a que se refiere el apartado undécimo.2 del Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de julio de 1997, al Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, con el que se propone la suscripción del convenio de referencia.

Y sobre este aspecto parece ser clara su inclusión entre dichas entidades, ya que el artículo 18 de la Ley 3/1993 establece que el Consejo Superior es una Corporación de Derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines.

A la vista de todo lo anterior y aplicando las consideraciones expuestas al caso planteado en la consulta, se llega a la siguiente

## CONCLUSIÓN

Dado que, según el artículo 18 de la Ley 3/1993, el Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación es una Corporación de derecho público, la fiscalización limitada previa de los convenios que ese Departamento suscriba con dicho Consejo, estará incluida en el punto undécimo.2 del Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de julio de 1997.

## **INFORME DE LA IGAE DE 21-1-2003 EN RELACIÓN CON LA FISCALIZACIÓN DE UN CONVENIO POR EL QUE SE APORTA A UNA FUNDACIÓN UNA CANTIDAD CON DESTINO A OBRAS Y ADQUISICIÓN DE MATERIAL**

Se ha recibido en esta Intervención General consulta formulada por la Intervención Delegada en el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en relación con la fiscalización del convenio de colaboración a suscribir entre dicho Departamento y la Fundación Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), mediante el cual el Ministerio aportará a la Fundación la cantidad de 11.750.000 euros, con destino a la realización de obras de reparación y adecuación de las instalaciones en las que aquella se ubica, así como para adquisición de diverso material (informático, mobiliario, fondos bibliográficos, etc.) con cargo al concepto presupuestario 18.07.541A.781 del Presupuesto de Gasto en vigor. Examinadas las actuaciones, se deducen los siguientes

### **ANTECEDENTES**

La Ley Orgánica de Universidades estableció en su Título V, artículo 31, que la garantía de la calidad de las Universidades en su ámbito nacional e internacional es un fin esencial de la política universitaria y en su artículo 32 preveía que, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, el Gobierno autorizaría la constitución de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación.

En 21 de julio del presente año se produjo dicho Acuerdo del Consejo de Ministros, adoptando la entidad prevista en la LOU la modalidad de fundación, creándose al efecto la Fundación Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), cuyo Patronato quedó constituido en 2 de octubre último.

Posteriormente se remitió a fiscalización por esa Intervención Delegada el proyecto de convenio de colaboración al principio citado, junto con el expediente incoado al efecto.

En la Memoria justificativa del convenio, suscrito por el Secretario de Estado de Educación y Universidades en 3 de octubre de 2002, se

hace constar que, «en atención a la especificidad de las funciones que la ANECA tiene asignadas tanto por la LOU como por el Real Decreto 1052/2002, de 11 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la obtención de la evaluación y de su certificación, a los efectos de contratación de personal docente e investigador universitario, así como el papel determinante que la ANECA tiene en el ejercicio competencial de la Dirección General de Universidades en relación con la evaluación de la calidad y acreditación de las universidades, se considera conveniente excluir la concurrencia competitiva para la concesión de la subvención objeto del convenio, por entender que la ANECA es la única entidad que reúne los requisitos exigidos para su concesión».

Con fecha 11 de noviembre emitió informe la Abogacía del Estado en el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, manifestando lo siguiente:

- \* Los artículos 31.3 y 32 de la Ley Orgánica de Universidades «obligan al Gobierno a constituir la ANECA y consecuentemente a dotarla económicamente».
- \* «El artículo 81.6.b.2) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria señala que en materia de subvenciones no será necesaria la publicidad cuando las ayudas tengan asignación nominativa en los Presupuestos Generales del Estado o su otorgamiento y cuantía resulten impuestas a la Administración en virtud de normas de rango legal».

«La Abogacía del Estado considera que en el presente supuesto existe una norma legal, en concreto los artículos 30 y 31 de la LOU, que obligan a la Administración a constituir a ANECA y consecuentemente a dotarla económicamente, es por ello por que se entiende que la ayuda puede otorgarse sin publicidad».

«Esta interpretación se encuentra corroborada por el artículo 1.3 del Reglamento que regula el Procedimiento para la Concesión de Ayudas y Subvenciones Públicas», donde «se entiende por subvención en régimen de concurrencia competitiva aquella que, imputada a un mismo crédito presupuestario, contempla una eventual pluralidad de solicitudes».

«En este caso no es posible que existan una eventual pluralidad de solicitudes ya que en el ámbito del Estado sólo existe una Agencia de Evaluación. Ello nos lleva a afirmar que nos encontramos ante una subvención que no se puede otorgar bajo un régimen de concurrencia competitiva».

Finalmente, «considera factible que se conceda una subvención a la ANECA por vía de convenio», a cuyos efectos cita un dictamen de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado de 2 de julio de 1997, en el que se manifiesta que «ningún precepto legal o reglamentario impide que un convenio de colaboración entre la Administración General del Estado y una persona física o jurídica de Derecho público o privado sea utilizado como instrumento jurídico para la formalización de la concesión de una ayuda o subvención pública y para el establecimiento del régimen a que queda sometida la aplicación de dicha ayuda o subvención por parte del beneficiario de la misma».

Una vez presentado el expediente para la fiscalización del gasto derivado del convenio a la Intervención Delegada, ésta ha formulado la presente consulta, manifestando su criterio en los siguientes términos:

El concepto presupuestario adecuado no es el 781, sino el 730, que es el que el Código de Clasificación Económica de los Gastos Públicos establece cuando el beneficiario es una fundación estatal (según se declara expresamente en la exposición de motivos del Real Decreto 1052/2002) como en el presente caso.

Después de examinar la regulación por la que se rige la fundación citada, si se considera que ésta tiene el carácter de «persona jurídica sujeta al Derecho privado», le serían aplicables, a la hora de practicar la fiscalización limitada previa, los requisitos establecidos en los apartados decimotercero.<sup>3</sup> y decimocuarto del Acuerdo de Consejo de Ministros de 1 de marzo de 2002.

Sobre este aspecto, se aducen los siguientes argumentos:

- Serían necesarias unas bases reguladoras de la concesión de la subvención, ya que la Ley Orgánica de Universidades no fija la cuantía de la subvención, por lo que no se trataría del supuesto

previsto en el artículo 81.6.b.2) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

- La cuestión que se suscita a la hora de practicar la fiscalización limitada previa del gasto es determinar si la ANECA es una «entidad pública» de las previstas en el artículo 3.1.c) del texto refundido de la Ley de Contratos de Administraciones Públicas, por lo que sería aplicable el apartado decimotercero.2 del Acuerdo de Consejo de Ministros de 1 de marzo de 2002, o si, por el contrario, se trata de una «persona jurídica sujeta al Derecho privado», siéndole de aplicación los apartados decimotercero.3 y decimocuarto de dicho Acuerdo, que exigiría la concesión de la subvención conforme a los principios de publicidad y concurrencia y a través de las oportunas bases reguladoras.
- El informe de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado a que se refiere el Servicio Jurídico del Departamento, tras afirmar la posibilidad de utilizar el convenio para la formalización de la concesión de la subvención y del régimen a que queda sometida, continúa diciendo que «ello no significa que dichas subvenciones queden exentas de la aplicación de las normas vigentes en relación con la concesión», es decir, las que exigen publicidad, concurrencia y objetividad.
- Con la excepción de las subvenciones nominativas, la Ley General Presupuestaria exige que la concesión de subvenciones se realice mediante las oportunas bases reguladoras y conforme a los principios de publicidad y concurrencia.

A la vista de los antecedentes expuestos y de los argumentos de la Intervención Delegada, con el fin de determinar los elementos de juicio que han de intervenir en la práctica de la fiscalización del gasto derivado del convenio de referencia, se estima oportuno formular las siguientes

## CONSIDERACIONES

### I

La primera cuestión a precisar es si el gasto que se deriva del convenio tiene la naturaleza de una ayuda o subvención.

Del análisis de las cláusulas del proyecto se deduce que el objeto del mismo lo constituye «la colaboración» «para la puesta en funcionamiento de la Fundación», la cual «se concretará» «por parte del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte» «en la aportación de los medios materiales suficientes para el desarrollo de las actividades encomendadas a la ANECA», estableciéndose una financiación por importe de 11.750.000 euros con cargo al concepto presupuestario 18.07.541A.781, así como los bienes cuya adquisición se financiará con dicho importe.

Por parte de ANECA no existe ninguna contrapartida económica que se derive del convenio, sino que únicamente contrae «como entidad receptora» diversas obligaciones que están establecidas para los beneficiarios de subvenciones y ayudas públicas en los artículos 81 y 82 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria que expresamente se invocan, como son la acreditación del cumplimiento de obligaciones tributarias y de seguridad social, el sometimiento a las actuaciones de control financiero de la Intervención General de la Administración del Estado y del Tribunal de Cuentas y la justificación de la aplicación de la subvención recibida en el plazo de un año.

En nuestro ordenamiento jurídico, la regulación sustantiva en materia de subvenciones y ayudas públicas se encuentra en el artículo 81.2 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, que declara aplicables sus preceptos:

- a) A toda disposición gratuita de fondos públicos realizada por el Estado o sus organismos autónomos a favor de personas o Entidades públicas o privadas, para fomentar una actividad de utilidad o interés social o para promover la consecución de un fin público.
- b) A cualquier tipo de ayuda que se otorgue con cargo al Presupuesto del Estado.

Por consiguiente, aplicando este precepto al caso concreto que se plantea, la aportación dineraria que el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte se comprometerá a realizar sin contrapartida alguna por parte de la entidad beneficiaria, encaja plenamente con el concepto

legal de subvención que proporcionan las normas sustantivas en la materia, por lo que no cabe ninguna duda sobre su naturaleza.

Así se considera expresamente en las actuaciones que integran el expediente y en la imputación del gasto a un concepto presupuestario destinado a gastos de transferencia, que no tienen contrapartida directa por parte de los agentes receptores.

Por tanto, la primera conclusión sería que, dado que la repetida aportación es una ayuda o subvención, le son de aplicación, en principio, las normas sustantivas reguladoras de las mismas, esto es, fundamentalmente los preceptos de los artículos 81 y 82 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria y del Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que fue aprobado el Reglamento del procedimiento para la concesión de ayudas y subvenciones públicas.

## II

Una vez que ha quedado explicitado que el objeto del presente convenio es la concesión de una subvención a la ANECA, procede a continuación examinar si ese procedimiento de concesión permite excepcionar a la subvención del cumplimiento de alguna de las citadas normas, como parece considerar el Ministerio proponente.

A este respecto, procede examinar las normas reguladoras de los convenios, comenzando por el artículo 88 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) que contiene una habilitación genérica para su celebración, declarando que las Administraciones Públicas podrán celebrar, acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico ni versen sobre materias sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin.

Así, en primer lugar se observa que este precepto no sólo no exceptúa a los convenios del sometimiento genérico al ordenamiento jurídico, sino que expresamente remite al cumplimiento de aquellas normas que sean aplicables en cada caso.

Una mayor concreción se deriva sobre la cuestión suscitada de lo dispuesto en el Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas, que establece en su artículo 7 como forma de terminación de dicho procedimiento, junto con la resolución de otorgamiento, la terminación convencional en los siguientes términos: cuando por la naturaleza de la subvención y el número y circunstancias de los posibles beneficiarios las normas reguladoras de la subvención así lo prevean, se podrá finalizar el procedimiento mediante el acuerdo entre la Administración y los interesados.

De ello se deduce, que la celebración de un convenio con el beneficiario está contemplada como una de las formas posibles de terminación del procedimiento de concesión de ayudas y subvenciones, «cuando así lo prevean las normas reguladoras», sin que tampoco en este caso la circunstancia de que se suscriba un acuerdo para tal finalidad exima a la subvención de que se trate del cumplimiento de otras normas que le sean aplicables por su naturaleza de tal.

La relativa frecuencia de este tipo de subvenciones puede deducirse de que, con una denominación de origen doctrinal, aparezcan contempladas en la regla 84 de la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado como «subvenciones paccionadas», allí mismo definidas como las que se derivan de la formalización de contratos-programa, convenios de colaboración y otros pactos entre la Administración General del Estado y otras entidades.

Asimismo, a la premisa, tanto de la habitualidad de estos convenios en los que se conceden subvenciones o «subvenciones paccionadas», como a su sometimiento a las normas aplicables a ambas figuras, obedece el hecho de que en los requisitos a comprobar en el ejercicio de la fiscalización limitada previa de los gastos derivados de convenios con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho Privado, el apartado decimotercero.3.b) del Acuerdo de Consejo de Ministros de 1 de marzo de 2002, recoja literalmente la posibilidad de que dichos convenios impli-

quen subvenciones y la obligatoriedad consiguiente de comprobar también los requisitos exigidos para estas últimas.

En consecuencia, de los preceptos anteriores se desprende que la naturaleza jurídica del gasto contenido en el convenio de referencia es la de una ayuda o subvención y que la forma que adopte la terminación del procedimiento de concesión, ya se haga mediante resolución unilateral de la Administración o mediante acuerdo o convenio con el beneficiario, no exime a éste del cumplimiento de las normas sustantivas reguladoras del negocio jurídico subvencional.

En el mismo sentido hay que interpretar el dictamen de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, como se desprende de la precisión efectuada por esa Intervención Delegada, que completa la cita del mismo aducida por la Abogacía del Estado en ese Departamento.

### III

Finalmente, procede analizar si en el presente caso concurre alguno de los supuestos de concesión directa de la subvención.

A este respecto, el régimen general que está contenido en el artículo 81.6 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria establece que las subvenciones y ayudas públicas se otorgarán bajo los principios de publicidad, concurrencia y objetividad, a cuyos efectos, los Ministerios correspondientes, previamente a la disposición de los créditos, dictarán las oportunas bases reguladoras de la concesión.

El artículo 1 del Real Decreto 2225/93 alude a la concesión de subvenciones conforme a los principios de objetividad, concurrencia y publicidad, garantizando la transparencia de las actuaciones administrativas.

Dichos principios son reflejo de los principios constitucionales de igualdad ante la Ley (artículo 14 CE) y de equitativa distribución de los recursos públicos a través del gasto público (artículo 31.2 CE).

Por su parte, el principio de concurrencia se concreta en diversas modalidades como son el concurso (previsto en el artículo 81.6.b).5 del

texto refundido de la Ley General Presupuestaria) o la concurrencia competitiva (artículo 1.3 del Real Decreto 2225/93).

Con independencia de las peculiaridades del procedimiento de concesión de las ayudas y subvenciones de Cooperación Internacional, reguladas por el Real Decreto 259/1998, de 20 de febrero, la única excepción al cumplimiento del principio de concurrencia en la concesión de subvenciones, se encuentra en las denominadas subvenciones nominativas, que se definen en nuestro ordenamiento jurídico de la forma siguiente:

No será necesaria publicidad cuando las ayudas o subvenciones tengan asignación nominativa en los Presupuestos Generales del Estado o su otorgamiento y cuantía resulten impuestos para la Administración en virtud de normas de rango legal (artículo 81.6.b.2) del texto refundido de la Ley General Presupuestaria).

Quedan excluidas del presente Reglamento las concesiones de ayudas y subvenciones que resulten de una asignación nominativa contenida en las normas de rango legal (artículo 2.3 del Real Decreto 2225/1993).

Por consiguiente, para que una subvención o ayuda pública quede excluida de los principios de publicidad y concurrencia en la concesión tiene que reunir los siguientes requisitos:

Contar con asignación nominativa, esto es, con indicación del nombre del beneficiario y de la cuantía de la subvención en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Que su otorgamiento a favor de un beneficiario concreto y la cuantía determinada de la subvención a favor del mismo sea obligatoria para la Administración en virtud de otra norma de rango de ley distinta de la Ley de Presupuestos.

A la vista de estos requisitos, la subvención propuesta no puede ser considerada como una subvención nominativa, ya que, a juicio de este Centro fiscal, la invocación que realiza la Abogacía del Estado a los artículos 30 y 31 de la LOU a estos efectos no resulta suficiente, pues-

to que dichos preceptos preveían la creación de una Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, pero no que dicha entidad tuviese que adoptar la forma jurídica de fundación y mucho menos la cuantía de la subvención que habría de recibir. Tampoco, obviamente, cuenta la subvención propuesta con una asignación nominativa en los Presupuestos Generales del Estado.

De las consideraciones anteriores se desprende la siguiente

## CONCLUSIÓN

Esta Intervención General confirma el criterio expresado por esa Intervención Delegada en cuanto a que la subvención que se propone conceder a la ANECA mediante la suscripción de un convenio ha de cumplir los requisitos de publicidad, concurrencia y objetividad en la concesión y con unas bases reguladoras de la misma, ya que ni por la circunstancia de que sea concedida a través de un convenio ni por su destinatario cuenta con un régimen especial que la exima de su cumplimiento.

Lo que comunico a V.I. en relación con el objeto de su consulta.

## **INFORME DE LA IGAE DE 22-7-2003 POR EL QUE SE RESUELVE DISCREPANCIA CON EL REPARO FORMULADO POR UNA INTERVENCIÓN DELEGADA EN LA INTERVENCIÓN DEL RECONOCIMIENTO DE UNA OBLIGACIÓN, CORRESPONDIENTE AL ABONO DEL ÚLTIMO PAGO PREVISTO EN UN CONVENIO DE COLABORACIÓN**

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 98.1 a) del texto refundido de la Ley General Presupuestaria ha sido planteada ante esta Intervención General discrepancia con el reparo formulado por la Intervención Delegada en el Instituto para la Reestructuración de la Minería de Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, en la intervención del reconocimiento de una obligación por importe de 638.574,94 euros, correspondiente al abono del último 25% previsto en el convenio de colaboración específico suscrito con la Junta de Castilla y León para la ejecución del Proyecto de polígono industrial de «Campodón», 1ª fase, en Guardo.

Examinadas las actuaciones, se observan las siguientes

### **ANTECEDENTES**

Según los antecedentes existentes en esta Intervención General, previa fiscalización favorable de la Intervención Delegada es ese Organismo de fecha 25 de septiembre de 2001 y autorización del Consejo de Ministros de 12 de octubre del mismo año, en 26 de noviembre también de 2001 fue suscrito el convenio de referencia, en el cual se acordaba una aportación económica del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, que no superaría los 2.554.302 euros, que serían transferidos a la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León de la forma siguiente:

El 25% del importe del proyecto en el año 2001, cuando se hubiera producido «la adjudicación de la obra».

El 50% de dicho importe en el año 2002, cuando la ejecución se hubiera «efectuado en igual porcentaje, habiéndose recibido los documentos justificativos que lo acrediten o, en su caso, mediante certificación del órgano competente del empleo dado a los fondos».

El 25% restante en el año 2003, cuando se hubiese «ejecutado la totalidad del proyecto, habiéndose recibido los documentos justificativos que lo acrediten o, en su caso, mediante certificación del órgano competente del empleo dado a los fondos».

En relación con la propuesta de reconocimiento de la obligación de este último abono del 25% previsto en el convenio, la Intervención Delegada ha manifestado en 17 de junio de 2003 lo siguiente: «En lugar de la documentación que aportan se solicita la última certificación de obra que comprenda la correspondiente relación valorada al origen con base en la medición de las unidades de obra ejecutadas valoradas a los precios contratados».

A la vista de dicho reparo, ha sido planteada discrepancia ante este Centro directivo, haciéndose constar al respecto que «la actuación de ese Organismo en relación con la liquidación de convenios para el desarrollo de las infraestructuras en las comarcas mineras del carbón, está pautada por los siguientes principios particulares:

El Instituto subvenciona la actuación a través de un convenio, pero no ejecuta la obra.

El ente subvencionado y ejecutor es otra administración pública en donde operan los reglamentarios mecanismos de fiscalización y control.

El expediente de la subvención y ejecución se encuentra completo, pero repartido en los archivos de las administraciones que subvencionan y ejecutan.

La actividad concreta se regula por un convenio específico que establece la documentación a aportar por la administración ejecutante, documentación que no comprende la solicitada por la Intervención Delegada.

Tras el examen de los antecedentes expuestos, este Centro fiscal considera que, con independencia del asunto concreto a que se refiere el reparo formulado por la Intervención Delegada, la cuestión que subyace en el fondo de la presente discrepancia incide directamente sobre

la forma y alcance de la práctica del acto de intervención del reconocimiento de la obligación según las normas que regulan el ejercicio de la función interventora, por lo que será objeto de análisis a través de las siguientes

## CONSIDERACIONES

### I

Los artículos 16 y 93 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria atribuyen a la Intervención el ejercicio de la función consistente en el control de los actos que den lugar al reconocimiento de derechos y de obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la recaudación, inversión o aplicación en general de los caudales públicos, con el fin de asegurar que la administración de la Hacienda Pública se ajusta a las disposiciones aplicables en cada caso.

Según el artículo 9 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que fue desarrollado el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, el ejercicio de la función interventora comprende:

La fiscalización previa de los actos que reconozcan derechos u obligaciones de contenido económico.

La intervención de la liquidación del gasto y de la inversión.

La intervención formal de la ordenación del pago.

La intervención material del pago.

Por su parte, el artículo 10 del mismo Real Decreto 2188/1995 determina que:

Se entiende por fiscalización previa, la facultad que compete a la Intervención de examinar, antes de que se dicte la correspondiente resolución, todo acto, documento o expediente susceptible de producir dere-

chos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores, con el fin de asegurar, según el procedimiento legalmente establecido, su conformidad con las disposiciones aplicables en cada caso.

La intervención previa de la liquidación del gasto o reconocimiento de obligaciones es la facultad de la intervención para comprobar, antes de que se dicte la correspondiente resolución, que las obligaciones se ajustan a la ley o a los negocios jurídicos suscritos por las autoridades competentes y que el acreedor ha cumplido o garantizado, en su caso, su correlativa prestación.

Además de esta modalidad general de ejercicio de la función interventora existe un régimen especial, regulado en los artículos 95.3 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria y 19 del Real Decreto 2188/1995, denominado de «fiscalización limitada previa», en el cual, el Gobierno, previo informe de la Intervención General de la Administración del Estado, puede acordar que la intervención previa se limite a la comprobación de la existencia de crédito adecuado y suficiente, la competencia del órgano al cual va dirigida la propuesta para acordarla, así como aquellos otros extremos que sean taxativamente determinados por el Consejo de Ministros.

Dentro de esta modalidad de fiscalización limitada, sólo podrán ser objeto de reparo suspensivo aquellos expedientes en los que se aprecie un incumplimiento de los citados requisitos, no pudiéndose formular en cuanto a otras deficiencias que la Intervención aprecie en el expediente más que observaciones complementarias, que en ningún caso tienen efectos suspensivos en su tramitación.

En la actualidad, este sistema de fiscalización limitada se aplica a todos los tipos de gasto incluidos en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 1 de marzo de 2002, que es la norma actualmente vigente por la que se ha dado cumplimiento a la previsión del artículo 95.3 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria respecto a esta forma de ejercicio de la función interventora.

Como se especifica en la Circular de esta Intervención General 3/94, de 4 de octubre, dicho Acuerdo de Consejo de Ministros se aplica a todos los tipos de gasto que en el mismo figuran, entendiendo por

tales los distintos apartados que comprende relativos a nóminas y otros gastos de personal, contratos de obras, suministros, de consultoría y asistencia, ejecución de obras, fabricación de bienes y prestación de servicios por la propia Administración, contratos patrimoniales, etc.

Por tanto, todos los expedientes derivados de estos tipos de gasto se intervienen con fiscalización limitada, al margen de que el Consejo de Ministros haya establecido o no algún trámite adicional a comprobar, en cuyo caso únicamente se han de verificar los que están recogidos con carácter general en los apartados primero y segundo del Acuerdo, referidos al crédito y a la competencia. A sensu contrario, aquellos tipos de gasto que no se hallan incluidos en dicho Acuerdo, no podrán ser objeto de fiscalización limitada, sino que deberán someterse al régimen general de fiscalización, que por contraposición podría denominarse «fiscalización plena».

La exposición del esquema anterior ha de completarse necesariamente poniendo de relieve que, tanto el artículo 95.4 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria como el artículo 19.2 del Real Decreto 2188/1995, sustraen del sistema de fiscalización limitada previa a los gastos que hayan de ser aprobados por el Consejo de Ministros, que son objeto de fiscalización en toda su extensión, con el alcance necesario para verificar el cumplimiento de las disposiciones que en cada caso sean aplicables.

## II

A continuación procede la aplicación de las observaciones anteriores al supuesto concreto que concurre en el presente caso, esto es, cuando el expediente de gasto tiene por objeto la suscripción y ejecución de un convenio de colaboración.

Sobre este aspecto, procede recordar que, entre las peculiaridades del régimen económico-presupuestario de los convenios de colaboración, se encuentra la disposición contenida en el artículo 74.4 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, que exige la autorización del Consejo de Ministros a los órganos competentes para suscribirlos, cuando el gasto que de ellos se derive haya de extenderse a ejercicios

posteriores, esto es, cuando tenga carácter plurianual. Asimismo dispone que la autorización del Consejo de Ministros llevará implícita la aprobación del gasto que se derive del convenio.

Por consiguiente, en el caso concreto del presente expediente, cuyo objeto era la suscripción de un convenio de colaboración interadministrativo de los previstos en el artículo 15 del Real Decreto 2020/1997, de 26 de diciembre, y se preveía su financiación en los ejercicios de 2001 a 2003 (por lo que era de carácter plurianual), se propuso al Consejo de Ministros la autorización preceptiva en virtud de lo dispuesto en el citado artículo 74.4 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria. En cumplimiento de lo establecido en este texto legal, la autorización concedida por el Consejo de Ministros al Presidente de ese Instituto para la suscripción de dicho convenio, supuso de manera automática la aprobación del gasto consiguiente.

Asimismo, dicho expediente de gasto fue objeto previamente de fiscalización por la Intervención Delegada y esta fiscalización tuvo carácter «pleno», ya que no podía ser objeto de fiscalización «limitada» previa por corresponder la aprobación del gasto al Consejo de Ministros.

### III

No obstante lo anterior, la cuestión concreta que, a juicio de esta Intervención General, subyace en la discrepancia planteada es la relativa a la forma de ejercicio de la intervención de la liquidación del gasto o reconocimiento de la obligación, que es la fase del procedimiento en la que se encuentran actualmente las actuaciones.

A este respecto, el artículo 27 del Real Decreto 2188/1995 enumera una serie de comprobaciones específicas a efectuar por la Intervención en este acto de control, si bien con la siguiente salvedad previa: «sin perjuicio de lo establecido en el artículo 19 de esta norma», esto es, teniendo en cuenta las disposiciones reguladoras del régimen especial de fiscalización limitada previa.

En este sentido, ya en el punto I anterior quedó explicado que las previsiones del Acuerdo de Consejo de Ministros que regula dicho régimen

de fiscalización limitada son aplicables a todos los tipos de gasto que figuran en el mismo. En el presente caso, como se ha señalado en el punto II, el gasto derivado del convenio debió ser objeto de fiscalización plena porque su aprobación correspondía al Consejo de Ministros, pero no ocurre así con la fase del reconocimiento de la obligación, con respecto a la cual no existe ninguna norma que sustraiga al acto de intervención correspondiente del régimen especial de intervención aplicable como consecuencia de estar incluido el tipo de gasto de que se trata en el Acuerdo de Consejo de Ministros de fiscalización limitada previa.

Por consiguiente, de todos los argumentos expuestos se deduce que, si bien la Intervención Delegada en ese Instituto ha realizado con respecto a la propuesta de liquidación del gasto derivado del convenio de referencia una observación que podría tener carácter suspensivo en el caso de que la propuesta estuviese sometida a intervención con toda la extensión prevista en el artículo 27 del Real Decreto 2188/1995, únicamente procede la práctica de dicha intervención con carácter limitado y, dado que en el vigente Acuerdo de Consejo de Ministros de 1 de marzo de 2002 no se establece ningún requisito adicional a comprobar en la fase del reconocimiento de la obligación en los convenios de colaboración, ésta se deberá llevar a cabo mediante la comprobación de los requisitos exigidos con carácter general a todo los tipos de expedientes en los apartados primero y segundo de dicho Acuerdo.

Cualquier otra deficiencia que la Intervención observara en la tramitación del expediente, en su caso, únicamente podría ser objeto en la actualidad de observación complementaria, sin efectos suspensivos en dicha tramitación, pudiendo asimismo ser expuesta en su momento en las actuaciones de control posterior previstas en los artículos 95.5 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria y 21.4 del Real Decreto 2188/1995.

En virtud de las consideraciones expuestas, esta Intervención General

## **CONCLUYE**

No procede resolver discrepancia alguna, ya que la observación formulada por la Intervención Delegada no puede tener el alcance de un reparo suspensivo al encontrarse sometido el reconocimiento de la obli-

gación derivada del convenio al régimen de intervención limitada previa, que habrá de llevarse a cabo según las previsiones contenidas en los apartados primero y segundo del Acuerdo de Consejo de Ministros de 1 de marzo de 2002.

Las demás observaciones que la Intervención Delegada estime procedente formular sobre la propuesta no tendrán efectos suspensivos en la tramitación del expediente, pudiendo a su vez dicha Intervención poner de manifiesto las deficiencias que aprecie en su tramitación en el ejercicio del control posterior a que se refiere el artículo 95.5 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria y 21.4 del Real Decreto 2188/1995.

Por tanto, deberán ser remitidas las actuaciones nuevamente a la Intervención Delegada para que proceda a la intervención de la propuesta de conformidad con los criterios expuestos en la presente resolución.

Lo que, con devolución del expediente, comunico a V.I., a los efectos procedentes.

# ANEXO II

Informes de la Junta Consultiva  
de Contratación Administrativa

Por su importancia **transcribimos literalmente, tal y como figuran en su página web**, los informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa que consideramos importantes para este estudio, entre los enumerados en este listado:

- 1) N° 36/73, de 22 de septiembre: Contratos basados en convenio internacional. Normativa aplicable.
- 2) N° 20/82, de 28 de febrero de 1988: Convenio de colaboración entre la Universidad Politécnica de Madrid y la Junta de Energía Nuclear.
- 3) N° 7/84, de 13 de marzo de 1984: Formalización de convenios de comunidades autónomas, corporaciones locales y otros entes de derecho público.
- 4) N° 14/84, de 13 de junio de 1984: Convenio de colaboración entre la Dirección General de Patrimonio y el Servicio Militar de Construcciones.
- 5) N° 26/85, de 20 de junio de 1985: Convenio de colaboración entre el Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía y los distintos ministerios para ahorro energético.
- 6) N° 37/85, de 15 de octubre de 1985: Convenio de colaboración con el Servicio Militar de Construcciones.
- 7) N° 6/89, de 4 de abril de 1989: Convenio de colaboración con organismos de la Administración del Estado.

- 8) Nº 3/93, de 15 de abril de 1993: Convenio de colaboración entre el Ministerio del Interior y la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre.
- 9) Nº 68/96, de 18 de diciembre de 1996: Convenio de colaboración entre un organismo autónomo y una universidad.
- 10) Nº 31/97, de 10 de enero de 1997: Convenio de colaboración entre el Ayuntamiento y el Colegio Oficial de Arquitectos de Castilla y León.
- 11) Nº 42/98, de 16 de noviembre de 1998: Convenio de colaboración entre la Dirección General de Obras Hidráulicas y el Foro Agustín de Bethencourt para trabajos de investigación.
- 12) Nº 42/99, de 12 de noviembre de 1999: Convenio de colaboración entre el Ayuntamiento y la Sociedad Anónima MOMICAM y un Consorcio por otra.
- 13) Nº 4/00, de 11 de abril de 2000: Difusión de las publicaciones de un organismo de la Administración, calificación como contrato y exclusión de los convenios.
- 14) Nº 38/00, de 21 de octubre de 2000: Revisión del precio de un contrato como consecuencia de los incrementos de costes de personal derivados de un convenio.
- 15) Nº 39/00, de 30 de octubre de 2000: Cauce adecuado para solicitar informes a la JCCA. Convenios de colaboración.
- 16) Nº 33/01, de 13 de noviembre de 2001: Inaplicación de la LCAP en la transmisión de la propiedad de un inmueble resultante de un convenio de colaboración concertado entre Administraciones públicas.
- 17) *Nº 12/04, de 7 de junio de 2004: Declaración responsable de estar al corriente de las obligaciones tributarias, en un convenio de colaboración.*

- 18) *Nº 14/04, de 7 de junio de 2004: Convenio para el acceso de abastecimiento de aguas.*
- 19) *Nº 18/04, de 7 de junio de 2004: Ídem anterior, clasificación y exclusión*

**Informe 31/97, de 10 de noviembre de 1997. «Convenio de colaboración entre el Ayuntamiento y el Colegio Oficial de Arquitectos de Castilla y León para la realización de trabajos de planeamiento urbanístico. Inviabilidad de atribución de competencias del órgano de contratación a otras entidades ajenas a la Administración»**

## **ANTECEDENTES**

Por el Alcalde del Ayuntamiento de Covarrubias (Burgos) se dirige a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa escrito de consulta sobre la viabilidad de que una Administración Local pueda seleccionar a los profesionales que han de redactar el planeamiento municipal, a través de un convenio de colaboración urbanística con el Colegio Oficial de Arquitectos de Castilla y León, detallándose en el escrito de consulta las siguientes características del convenio:

*«El propósito de ambas entidades es establecer las bases de una mutua colaboración, tendente a ordenar la protección y aprovechamiento del suelo, su urbanización y edificación en el Municipio, a través de la redacción de los correspondientes instrumentos urbanísticos que permitan conjugar el ejercicio de la actividad edificatoria y urbanística modificativa del territorio y su protección de intervenciones que puedan implicar un deterioro irreversible del mismo, tendiendo a lograr que el Planeamiento urbanístico que se promueva responda a criterios racionales en íntima relación con las determinaciones y directrices establecidas en las Normas Subsidiarias Municipales como ámbito Provincial.*

*Otro objetivo prioritario lo constituye la participación de profesionales a través de equipos redactores donde se conjuguen las titulaciones recientes y la experiencia acreditada, así como a ambas Entidades les anima el decidido propósito de velar por la observancia de los plazos, conseguir la puntual entrega de los trabajos adjudicados y que su documentación responda con rigor a las determinaciones reglamentarias.*

*Teniendo por tanto como objeto promover la elaboración de los instrumentos urbanísticos de aplicación al Municipio de forma*

*tal que su redacción responda a los criterios anteriormente expuestos.*

*A su vez la colaboración específica del Colegio de Arquitectos se establece en los siguientes puntos:*

*a) Control y Gestión por parte del Colegio de los plazos de ejecución de los trabajos.*

*b) Ídem. De la documentación integrante del instrumento urbanístico a promover de acuerdo con las determinaciones establecidas en el Reglamento de Planeamiento de la Ley del Suelo.*

*c) Formación de equipos redactores para la ejecución de tales trabajos, procurando conjugar titulaciones recientes con experiencia acreditada.*

*La Administración Local oído el Colegio de Arquitectos fijará el importe de los honorarios de los trabajos a realizar.*

*La documentación integrante del instrumento urbanístico correspondiente será objeto de visado por el Colegio.*

*El pago de los honorarios a los profesionales que intervengan en la elaboración de dichos trabajos se realizará así mismo a través del Colegio de Arquitectos. La financiación será bien directamente con fondos de la Administración Local (Ayuntamiento, Diputación... etc.), o en colaboración con la Administración Autonómica.*

*La convocatoria del concurso se efectuará por el Colegio de Arquitectos, a través de una circular a sus colegiados, expresando un plazo determinado para que todos los interesados se apunten bien de manera individual o preferiblemente formando equipos que se adapten en lo posible a la máxima valoración contenida en los criterios de adjudicación.*

*A su vez y como órgano en orden a la adjudicación de los trabajos se crea una Comisión mixta, compuesta por miembros de*

*ambas partes. Siendo dicha Comisión la que estudie las propuestas y proceda a la adjudicación del concurso. Firmándose posteriormente el contrato de asistencia técnica entre los adjudicatarios y el Presidente del Colegio de Arquitectos. Aprobándose un Pliego de prescripciones técnicas que ha de regir el contrato de asistencia técnica y fijándose en el convenio los criterios de valoración a tener en cuenta (experiencia acreditada, cursos de formación, etc.) Dichas condiciones podrán modificarse puntualmente por la Comisión de valoración a medida que lo aconsejen las circunstancias a tener en cuenta en cada momento.»*

Por último y como se significa en el escrito de consulta, «en otro orden de cosas, se solicita el parecer de la Junta acerca de la legalidad de una práctica habitual entre Ayuntamientos y Diputaciones por la que éstas asumen la competencia contractual de los Ayuntamientos, en aquellas actividades o sectores que las mismas subvencionan (obras incluidas en Plantes Provinciales de obras y servicios, Planeamiento, etc.)».

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. Como expresamente se consigna en el escrito de consulta son dos las cuestiones que se someten a consideración de esta Junta, consistiendo la primera en determinar la viabilidad jurídica del convenio que se pretende celebrar entre el Ayuntamiento de Covarrubias y el Colegio Oficial de Arquitectos de Castilla y León.

Según se desprende de la documentación remitida, en concreto de las características del convenio que se consignan en el escrito de consulta, se trata de que verdaderos contratos de consultoría y asistencia, regulados en el Título IV del Libro II de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, para cuya celebración tiene competencia exclusiva el Ayuntamiento de Covarrubias se celebre con intervención decisiva del Colegio Oficial de Arquitectos de Castilla León, al que se atribuye la facultad de convocar el concurso, y, a través de una Comisión mixta del Ayuntamiento y del Colegio de Arquitectos, proceder a la adjudicación del concurso previa elaboración de un pliego de prescripciones técnicas y fijación de los criterios de valoración a tener en cuenta (experiencia acreditada, cursos de formación, etc.).

Con ello se produce no tanto infracción de preceptos concretos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, sino lo que es más grave de sus principios básicos de publicidad y libre concurrencia, pues expresamente se señala que la convocatoria del concurso para el Colegio de Arquitectos se efectuará a través de una circular a sus colegiados, con lo que parece predeterminado de antemano que los Arquitectos colegiados en Castilla León son los únicos posibles adjudicatarios de los concursos, lo que además se demuestra por la facultad que se atribuye al Colegio de formar equipos redactores para la ejecución de los trabajos, conjugando titulaciones recientes con experiencia acreditada. Tales características del hipotético convenio vienen a vulnerar los derechos de los Arquitectos, colegiados o no, de las restantes Comunidades Autónomas que, ostentando capacidad y solvencia adecuadas, se verían privados de concurrir a los concursos convocados por el Colegio Oficial de Arquitectos de Castilla León.

Si a lo anterior se añade que se atribuyen al citado Colegio, directamente o mediante la Comisión mixta con el Ayuntamiento de Covarrubias, facultades indelegables del órgano de contratación, como son la elaboración de los pliegos de prescripciones técnicas, la fijación de criterios de valoración y, en definitiva, la adjudicación de los respectivos concursos, la fijación de honorarios y el pago, fácilmente se puede concluir que el sistema pretendido por vulnerar los principios esenciales de publicidad y concurrencia y por traspasar funciones propias del órgano de contratación a un organismo distinto cual es el Colegio Oficial de Arquitectos de Castilla León, no resulta ajustado a las prescripciones de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

2. La cuestión suscitada en la última parte del escrito de consulta, en el que «en otro orden de cosas» se solicita el parecer de esta Junta sobre la legalidad de una práctica habitual entre Ayuntamientos y Diputaciones por la que éstas asumen la competencia contractual de los Ayuntamientos en aquellas actividades o sectores que las mismas subvencionan, ha de ser resuelta con el carácter general con que se formula, señalando, en primer lugar, que se trata de una cuestión ajena a la materia de contratos administrativos al referirse a competencias de los Ayuntamientos y Diputaciones reguladas en la legislación de Régimen Local y, en segundo lugar que, dado el principio de irrenunciabilidad de la competencia, proclamado en el artículo 12 de la Ley de Régimen

Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, habrá que indagar, caso por caso, si existe norma que habilite para la asunción de la competencia contractual, afirmándose la legalidad de la «práctica» en caso afirmativo y su ilegalidad en caso negativo.

## CONCLUSIÓN

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende:

1. Que el proyecto de convenio de colaboración entre el Ayuntamiento de Covarrubias y el Colegio Oficial de Arquitectos de Castilla León, contradice los principios esenciales de la contratación administrativa de publicidad y libre concurrencia.
2. Que la legalidad o ilegalidad de la práctica de asunción de competencias contractuales de los Ayuntamientos por las Diputaciones en contratos subvencionados, es una cuestión ajena a la contratación administrativa y habrá de ser resuelta sobre la base de la existencia o inexistencia de norma que autorice tal asunción.

**Informe 42/98, de 16 de diciembre de 1998. «Convenio entre la Dirección General de Obras Hidráulicas y Fundación Agustín de Bethencourt para trabajos de investigación, estudio de sistemas racionalizados para autogestión en contratación de proyectos y Obras Hidráulicas. Aplicación de normas reguladoras de los contratos»**

**ANTECEDENTES**

Por el Subdirector General de Presupuestos y Contratación de la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas del Ministerio de Medio Ambiente se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa el siguiente escrito:

*«Por la Intervención Delegada en el Departamento ha sido presentada nota de reparo contra la Resolución de esta Dirección General, por la que se ordena el pago de la última certificación librada para el pago del Convenio suscrito entre esta Dirección General y la Fundación Agustín de Bethencourt, el 27 de octubre de 1995, cuyo objeto es la realización de sistemas racionalizados para la autogestión en la contratación de proyectos y obras hidráulicas. Fase III., clave: 21.803-262/8511, y consultado el expediente, resulta:*

*El motivo del reparo es la ausencia de acta de recepción del objeto del Convenio, dado que de la situación anterior puede deducirse que la certificación aceptada es la final del Convenio. El objeto del Convenio consiste en la realización del «software» adecuado para el tratamiento informático de la tramitación de los expedientes de contratación, con su manual de empleo, así como la instrucción del personal que ha de utilizarlo. La razón alegada por esta Dirección General para no realizar el acta de recepción del citado «software» es la de que no es precisa la recepción en los términos fijados por la L.C.A.P para una actuación no comprendida en su ámbito de aplicación. Por ello, se considera que debe sustituirse la recepción con un certificado que acreditando el cumplimiento de lo convenido, produzca los mismos efectos administrativos que el trámite reglado de la recepción.*

*Para resolver esta discrepancia, que no es sino reproducción de otras anteriores, y que está paralizando la tramitación del pago del precio convenido, es por lo que se eleva escrito a esa Junta Consultiva de Contratación Administrativa para que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 10 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, dictamine sobre la necesidad o no del acto formal de recepción en las actuaciones interadministrativas que están expresamente excluidas del ámbito de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, conforme señala su art. 3.a.p. 1.*

*Como apoyo del criterio de esta Dirección General sobre la inaplicabilidad de la recepción reglada por la L.C.A.P. y sus normas de desarrollo, se señala que el R.D. 2188/1995, por el que se regula el régimen del control interno que ha de ejercer la Intervención General de la Administración del Estado, dispone en su art. 28 que en los casos en que la intervención de la comprobación material de la inversión no sea preceptiva, la comprobación de la inversión se practicará con el acta de conformidad firmada por quienes participaran en la misma o con una certificación expresiva por el Jefe del centro, dependencia u organismo a quien corresponda recibir o aceptar, como se ha realizado en este caso.*

*De forma específica, para las actuaciones de tipo inmaterial realizadas mediante Convenio con otros órganos de las Administraciones, el mencionado criterio es concordante con la L.C.A.P, que en el Título IV de su Libro II, sobre contratos de consultoría, asistencia técnica y servicios, entre los que se incluye el desarrollo de los programas de ordenador en su art. 197.3.d), no prescribe un acto de recepción formal del objeto de contrato, lo que abona el criterio sostenido por esta Dirección General acerca de la innecesidad del mismo.»*

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

1. Con carácter previo al examen de las cuestiones de fondo suscitadas en el anterior escrito, ha de llamarse la atención sobre la circunstancia de que el mismo es suscrito por el Subdirector General de Pre-

supuestos y Contratación de la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas del Ministerio de Medio Ambiente.

Como reiteradamente ha puesto de relieve esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa, entre otros y como más recientes en sus informes de 21 de diciembre de 1995; de 20 de marzo, 14 de julio y 10 de noviembre de 1997 y 11 de junio y dos de 30 de junio de 1998, la cuestión de la admisibilidad de consultas formuladas a la misma ha de ser resuelta a la vista de las disposiciones reguladoras del funcionamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, hoy concretamente, del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre régimen orgánico y funcional de dicha Junta. El artículo 17 del citado Real Decreto establece que la Junta emitirá sus informes a petición de los Subsecretarios y Directores Generales de los Departamentos ministeriales, Presidentes y Directores Generales de organismos autónomos y entes Públicos, Interventor General de la Administración del Estado, Presidentes de las organizaciones empresariales representativos de los distintos sectores afectados por la contratación administrativa, titulares de las Consejerías de comunidades autónomas y Presidentes de Entidades Locales. En consecuencia, al venir formulada la consulta por el Subdirector General de Presupuestos y Contratación, de la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, del Ministerio de Medio Ambiente, debe considerarse inadmisibile dicha consulta, sin perjuicio de que la misma pueda volver a ser planteada por alguna de las personas que menciona el artículo referido.

2. No obstante lo anterior y por el interés que pueda suscitar para casos similares, esta Junta considera conveniente realizar algunas precisiones en relación con las cuestiones suscitadas.

En primer lugar debe señalarse que la aplicación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas a los convenios de colaboración excluidos de la misma por lo dispuesto en su artículo 3.1, apartados c) y d) solo puede entrar en juego por lo dispuesto en el apartado 2 del mismo artículo 3 de la Ley expresivo de que «los supuestos contemplados en el apartado anterior se regirán por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse», siendo muy distinto, como ha tenido ocasión de declarar esta Junta, la aplicación de principios de la aplicación concre-

ta de preceptos, por lo que puede sostenerse que en los convenios excluidos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no se requiere un acto formal y positivo de recepción o conformidad, como exige el artículo 111 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, con los requisitos y efectos previstos en la propia Ley y en sus normas de desarrollo reglamentario, siendo suficiente, la expedición de certificado que acredite el cumplimiento de lo convenido, pues con ello se aplican los principios de la Ley y no el precepto concreto de su artículo 111.

La segunda precisión que debe realizarse es la de que existiendo o pudiendo existir una discrepancia entre el órgano gestor y la Intervención Delegada de la resolución de la misma habrá de ajustarse a lo dispuesto en el artículo 98 de la Ley General Presupuestaria.

**Informe 42/99, de 12 de noviembre de 1999. «Consulta sobre convenios de colaboración a suscribir entre un Ayuntamiento, por una parte, y una sociedad anónima municipal y un Consorcio, por otra»**

**ANTECEDENTES**

Por el Alcalde del Ayuntamiento de San Adrián de Besos (Barcelona) se dirige a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa escrito del siguiente tenor literal:

*«Para poder dar solución a cuestiones planteadas en esta corporación sobre la interpretación de diversos temas contractuales, solicitamos de esa Junta Consultiva se emita informe sobre las siguientes dos cuestiones:*

*1º. Un Ayuntamiento crea mediante gestión directa, art. 85.3.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, una sociedad anónima de capital íntegramente municipal, cuyo objeto social es la realización de todo tipo de proyectos técnicos de obras, edificaciones e infraestructuras y sistemas urbanos municipales, así como la dirección técnica de los mismos.*

*Se solicita informe acerca de si pueden los entes públicos que a continuación se relacionan suscribir directamente y para cada situación que lo precisen y estimen conveniente, convenios de colaboración con esta sociedad municipal descrita en el párrafo anterior y por los cuales esta asume, a cambio de una compensación económica de dichos entes, el realizarles proyectos técnicos y concretos y la dirección de los mismos a que se refiere su objeto social. Los entes públicos serían:*

- a) ¿El propio Ayuntamiento que ha creado la sociedad y del que depende?*
- b) ¿Un organismo autónomo administrativo o comercial municipal dependiente del Ayuntamiento que ha creado la sociedad?*

- c) *¿Un consorcio de municipios con carácter de entidad local y del que forma parte el Ayuntamiento que ha creado la sociedad municipal?*
- d) *¿Otro Ayuntamiento limítrofe?*

*2º. El artículo 25.2.1) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, establece como competencia propia de los municipios la de «Alcantarillado y tratamiento de aguas residuales». El artículo 12.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, indica que «la competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en esta u otras leyes. La encomienda de gestión, la delegación de firma y la suplencia no suponen alteración de la titularidad de la competencia, aunque sí de los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevén»*

*De acuerdo con lo que antecede, se formulan las siguientes cuestiones:*

- a) *¿Un Ayuntamiento que viene realizando la prestación del servicio de alcantarillado mediante un contrato administrativo de prestación de servicios adjudicado a una empresa privada, puede al finalizar el plazo de este contrato suscribir un convenio con un Consorcio de municipios del que forma parte y en el que se conviene que se encarga al Consorcio, a cambio de una compensación económica, la gestión del servicio municipal de la red de alcantarillado, quien a su vez gestionará el servicio citado en la forma de gestión indirecta mediante una sociedad mercantil de economía mixta creada por el propio Consorcio para tal fin?. El Consorcio citado tiene naturaleza de ente público local.*
- b) *¿No debería, en el supuesto planteado en la letra anterior, suscribirse el convenio directamente entre el Ayun-*

*tamiento y la empresa mixta, si bien este tipo de convenios con la empresa mixta pudiera no estar permitido por el artículo 3.1.d) de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas?»*

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. Concretamente se plantea en el presente expediente la cuestión de si determinados entes públicos pueden celebrar convenios de colaboración con una sociedad anónima de capital íntegramente municipal para la realización de proyectos técnicos y la dirección de los mismos y la de si la prestación del servicio de alcantarillado que viene realizándose mediante contrato adjudicado a una empresa privada puede ser encomendado, por vía de convenio, a un Consorcio de Municipios del que forma parte el Ayuntamiento consultante, gestionando a su vez el Consorcio el servicio citado en la forma de gestión indirecta mediante una sociedad mercantil de economía mixta creada por el Consorcio para tal fin.

2. Para resolver las cuestiones suscitadas es preciso remitirse, con carácter previo, a los criterios mantenidos por esta Junta con anterioridad y con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (informes de 4 de abril de 1989, 15 de abril de 1993, 18 de diciembre de 1996 y 20 de marzo de 1997 - Expedientes 6/89, 3/93, 68/96 y 12/97) en cuanto a la diferenciación entre los convenios a que se refiere el artículo 3.1.c) y aquéllos a que se refiere el artículo 3.1.d) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas que, en este punto, reproduce, en esencia el contenido del artículo 4, apartados 2 y 7 de la Ley de Contratos del Estado.

Los convenios recogidos actualmente en el artículo 3.1.c) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas constituyen el modo normal de relacionarse las Administraciones Públicas, los Organismos autónomos y demás entidades públicas sujetas en su actividad contractual al régimen de dicha Ley, ya que al no poder precisarse cual de las partes actúa como órgano de contratación y cual como contratista, unido a la dificultad de aplicar a la Administración, organismo o ente que haya de considerarse que actúa como contratista preceptos concre-

tos de la Ley (solvencia, clasificación, garantías, etc.) resulta obligado canalizar estas actuaciones por la vía del convenio de colaboración y no por la vía del contrato. Así resulta de los propios términos literales del artículo 3.1.c) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas que, sin restricción alguna, considera excluidos de su aplicación a «los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, sus respectivos Organismos autónomos y las restantes entidades públicas o cualquiera de ellas entre sí».

Presupuesto distinto es el del apartado d) del artículo 3.1 de la propia Ley de Contratos de las Administraciones Públicas pues ya no se trata de Administraciones, Organismos y Entes a los que no resultan aplicables, como contratistas, los preceptos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, pues una de las partes de la relación está constituida por empresas privadas o por Entes o empresas públicas sujetos al Derecho privado y que como tales pueden cumplir todos los requisitos que la Ley exige a los contratistas, sin que pueda cuestionarse que los Entes públicos y empresas públicas están comprendidos en la expresión «personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado?», por ser esta sujeción la razón de que no se les considere aplicable el apartado c) sino el apartado d) del citado artículo 3.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Pues bien, el apartado d) en contraposición con el apartado c) del artículo 3.1 contiene un requisito del mayor interés, en cuanto que admite los convenios de colaboración excluidos de la Ley con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que —añade— «su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales». La razón de esta limitación ha de situarse en la idea que venimos reseñando consistente en que el legislador no ha querido que, por la vía del convenio de colaboración «huyan» de la aplicación de la Ley relaciones que pueden perfectamente articularse por la vía del contrato administrativo.

3. Las consideraciones anteriores permiten resolver sin dificultad las dos cuestiones suscitadas.

En cuanto a la primera al tratarse de órganos sujetos al derecho administrativo y a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas

(Ayuntamiento, Organismo autónomo, Consorcio y Ayuntamiento limítrofe) no pueden celebrar un convenio con una sociedad anónima, aunque sea de capital íntegro municipal, por la razón decisiva de que el objeto del convenio (realización de proyectos técnicos y la dirección de los mismos) constituye objeto típico de los contratos de consultoría y asistencia incluidos en el Título IV, del Libro II de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

En cuanto a la segunda cuestión, aunque no se alcance a comprender las alusiones a la irrenunciabilidad de la competencia, dado que se trata de la gestión del servicio público municipal de alcantarillado que, por vía contractual, ya se ha encomendado a una empresa privada, la vía del convenio de colaboración sería admisible siempre que éste se celebrase entre el Ayuntamiento y el Consorcio, pero la aparición de una sociedad mercantil de economía mixta creada por el Consorcio para la explotación del servicio público del alcantarillado obliga a descartar tal solución, porque a la relación Consorcio-sociedad mercantil le resulta de aplicación lo razonado anteriormente al tener por objeto el contrato la gestión de un servicio público, como tal, contemplado en el Título II del Libro II de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

4. Esta Junta ha de señalar, por último, que fórmulas como las apuntadas en el escrito de consulta, aparte de estar en contradicción con la letra y el espíritu de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas pueden suponer, además, infracción de las Directivas comunitarias al sustraerse a la libre concurrencia entre empresarios comunitarios (españoles y no españoles) contratos que con arreglo a la normativa comunitaria y española han de adjudicarse bajo los principios y preceptos relativos a la publicidad y libre concurrencia que, con las fórmulas reseñadas, se trata de eludir.

## CONCLUSIONES

Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende:

1. Que al amparo de lo dispuesto en el artículo 3.1, apartados c) y d) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no resulta

admisible un convenio entre el Ayuntamiento y una sociedad anónima de capital íntegramente local, porque esta última no puede considerarse incluida en el apartado c) y tampoco en el d), dado que el objeto del convenio (realización de proyectos técnicos y dirección de los mismos) constituye el objeto de los contratos de consultoría y asistencia regulados en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

2. Que idéntica solución debe ser mantenida en relación con el convenio a celebrar entre el Consorcio y la sociedad mercantil creada por el mismo para la explotación del servicio público municipal de alcantarillado.

3. Que con arreglo a los mismos preceptos debe considerarse factible el convenio entre el Ayuntamiento y el Consorcio, siempre que este último lleve a cabo la explotación del indicado servicio público.

**Informe 70/99, de 11 de abril de 2000. «Discrepancias con la Intervención. Convenio o contrato para el patrocinio de un foro internacional»**

**ANTECEDENTES**

Por el Secretario General de Política Exterior y para la Unión Europea se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa escrito del siguiente tenor literal:

*«Se plantea consulta en relación con un expediente tramitado por el Gabinete Técnico de este órgano directivo para patrocinar la celebración de un foro internacional sobre asuntos relacionados con la Política Exterior española, organizado por una institución sin ánimo de lucro, formalizado como un convenio o acuerdo de participación y, fijándose como contrapartida que en todos los medios de propaganda se hiciera constar la participación de esta Secretaría de Estado.*

*Dicho expediente fue reparado por la Intervención Delegada en este Ministerio de Asuntos Exteriores por considerar que se trataba de una subvención y que, por tanto, debían aplicarse las normas de la misma contenidas en la Ley General Presupuestaria, a saber, que las bases reguladoras se establecieran por Orden Ministerial y se publicaran en el B.O.E. Dicho reparo fue elevado en discrepancia a la I.G.A.E., que confirmó el criterio de la Intervención Delegada.*

*Este órgano considera que el gasto que pretende realizarse no es una subvención, por las siguientes razones:*

*1) No se quiere subvencionar a una entidad (subvención nominativa) ni una actividad general (subvención pública), sino patrocinar una actividad concreta realizada por una entidad determinada a cambio de una contraprestación, y sin que sea posible la determinación de concurrencia.*

*2) Por otra parte, el gasto se corresponde literalmente con lo que recoge la Resolución de la Dirección General de Presupuestos de 11 de junio de 1999, por la que se establecen los códigos*

*que definen la estructura económica, que en el subconcepto 226.26 «Reuniones, conferencias y cursos» dice que «se imputarán aquellos gastos que tienen por objeto aportaciones del Estado a cursos, congresos, seminarios, etc., instrumentados generalmente mediante un convenio...».*

*Por todo lo anterior, se plantea consulta sobre:*

*Primero: Si la Administración puede realizar este tipo de gastos.*

*Segundo: Si el gasto que se quiere realizar debe tramitarse de acuerdo con la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, como un convenio de colaboración (artículo 3.1 d) o bien como contrato privado (artículo 9).*

*Tercero: Si cabe la posibilidad de celebrar un contrato de patrocinio al amparo de lo establecido en la Ley General de Publicidad de 11 de noviembre de 1988».*

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. De los términos en que se plantea la cuestión en el escrito de consulta se deduce que se mezclan aspectos ajenos a la contratación administrativa, única competencia a la que se extiende la de esta Junta Consultiva, y que, en cuanto a los propios de dicha contratación, aparecen tan escuetamente reseñados que solo pueden recibir respuestas muy generales en el presente informe.

2. En primer lugar en el escrito de consulta se alude a una discrepancia del órgano gestor con la Intervención Delegada del Ministerio, cuyo criterio fue confirmado por la Intervención General de la Administración del Estado. En este extremo y por la frecuencia con que últimamente vienen planteándose cuestiones idénticas esta Junta tiene que reiterar el criterio expuesto en el informe de 21 de diciembre de 1999 (expediente 49/99) en el que literalmente se consignaba lo siguiente:

*«Resulta evidente, conforme a la legislación vigente, que las discrepancias entre los órganos gestores y la Intervención tienen*

*su cauce y forma de resolución específicos, ya que a tenor del artículo 98 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, en el caso de reparos de la Intervención a la actuación de órganos gestores que no se encuentren conformes con dichos reparos, corresponderá su resolución a la Intervención General de la Administración del Estado o al Consejo de Ministros, según que el reparo proceda de una Intervención Delegada o de la Intervención General de la Administración del Estado aunque el de esta última sea confirmación del suscitado por la Intervención Delegada».*

*En el presente caso, por tanto, no corresponde a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa la resolución de la posible discrepancia entre el órgano gestor y la Intervención, sin que tampoco el informe de esta Junta pueda servir de base a la manifestación formal de la discrepancia, pues en modo alguno esta Junta Consultiva debe ocupar el lugar y sustituir la función que corresponde al Servicio Jurídico del Estado en el Ministerio de Educación y Cultura a quien corresponde la función asesora de los órganos integrados en el Departamento, incluyendo esta función asesora la relativa a los criterios que el órgano gestor del Ministerio de Educación y Cultura considere oportuno poner de manifiesto a los efectos del citado artículo 98 de la Ley General Presupuestaria».*

Sin más que sustituir la referencia al Ministerio de Educación y Cultura para la correspondiente al Ministerio de Asuntos Exteriores y precisar que, en el presente caso, la discrepancia, de subsistir, habrá de ser resuelta por el Consejo de Ministros, dado que la Intervención General de la Administración del Estado ha confirmado el criterio de la Intervención Delegada, los razonamientos que han quedado transcritos conservan su plena vigencia que es lo que motiva que ahora sean reiterados.

3. En cuanto a los aspectos relativos a la contratación administrativa se consigna en el escrito de consulta que si, para patrocinar la celebración de un foro internacional sobre asuntos relacionados con la Política Exterior española, organizado por una institución sin ánimo de

lucro, fijándose como contrapartida que en todos los medios de propaganda, se haga constar la participación de la Secretaría de Estado, resulta posible tramitar de acuerdo con la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas un convenio de colaboración (artículo 3.1 d), un contrato privado (artículo 9) o, de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Publicidad de 11 de noviembre de 1988, un contrato de patrocinio.

De los términos tan escuetos y generales con que se plantean las cuestiones relativas a la contratación administrativa en el escrito de consulta, debe concluirse que las mismas han de recibir una respuesta también general y afirmativa condicionada a que en cada caso se cumplan los requisitos establecidos en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas para cada uno de los supuestos contemplados.

En cuanto a los convenios de colaboración, que el artículo 3.1 d) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas excluye de su aplicación es preciso que, al tratarse de convenios de colaboración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado (institución sin ánimo de lucro se especifica en el escrito de consulta) es necesario que su objeto no esté comprendido en la Ley o en normas administrativas especiales. Si se cumple este requisito negativo, lo que estrictamente no puede deducirse de los términos del escrito de consulta que se refieren al objeto del posible convenio con la simple expresión de «patrocinar la celebración de un foro internacional sobre asuntos relacionados con la Política Exterior española» sería posible la celebración un convenio de colaboración entre la Secretaría de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea y una institución sin ánimo de lucro que, pese a estar excluido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, exigirá la aplicación de los principios de la Ley para resolver los dudas y lagunas que pudieran presentarse (artículo 3.2) entre ellas la del requisito de la letra e) del artículo 11.2, referente a la existencia de crédito adecuado y suficiente, si del convenio se derivan obligaciones de contenido económico para la Administración, con lo que, en definitiva volveríamos a situarnos en la primera cuestión suscitada motivo de discrepancia con la Intervención General de la Administración del Estado que, como hemos indicado, habrá de ser resuelta, de subsistir, por el Consejo de Ministros.

En cuanto a la segunda posibilidad que se apunta, la misma ha de quedar reconducida al contrato privado o al contrato administrativo especial, dado que el contrato de patrocinio que contempla el artículo 11 de la Ley General de Publicidad no es una categoría propia de los contratos de las Administraciones Públicas, sino que el mismo ha de encajarse, dejando aparte la de los contratos administrativos típicos, en la de contratos administrativos especiales o en la de contratos privados.

La respuesta afirmativa a esta segunda posibilidad que tendría su fundamento, si no existieran otras razones, en el principio de libertad de pactos consagrado en el artículo 4 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, debe ser mantenida condicionada también al cumplimiento de los requisitos establecidos en la propia Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y no pudiendo expresarse una opinión en cuanto al objeto y contenido del posible contrato, dada la fórmula genérica utilizada en el escrito de consulta, si debe mantenerse que este posible contrato, sea administrativo especial o privado, en defecto de normas específicas, inexistentes en el presente caso, habrá de adjudicarse con sujeción a las normas de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas relativas a la preparación y adjudicación de los contratos y que, en todo caso, también aquí, resulta de aplicación al artículo 11.2 letra e) de la propia Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, con lo que volveríamos a situarnos en la primera cuestión planteada, para cuya resolución habrá de tenerse en cuenta lo anteriormente indicado.

## CONCLUSIONES

Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende:

1. Que reiterando criterios anteriores, las discrepancias entre el órgano gestor y la Intervención Delegada o la Intervención General de la Administración del Estado tienen su cauce adecuado de resolución en el artículo 98 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria, sin que los informes de esta Junta puedan servir como resolución de tales discrepancias, ni suplir la función asesorar que corresponde a los órganos consultivos del Departamento.

2. Que no obstante lo anterior, la posibilidad genérica de celebrar convenios de colaboración o contratos con el objeto de patrocinar la celebración de un foro internacional queda condicionada al cumplimiento de los requisitos en cada caso establecidos en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas lo que deberá deducirse de su contenido concreto, que no resulta de la fórmula genérica utilizada en el escrito de consulta.

**Informe 4/00, de 11 de abril de 2000. «Difusión de las publicaciones de un organismo de la Administración. Calificación como contrato y exclusión de los convenios»**

**ANTECEDENTES**

Por el Director del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Organismo autónomo adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se dirige escrito a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa con el siguiente contenido:

*«De acuerdo con las competencias otorgadas por R.D. 577/1982 de 17 de marzo, este Instituto edita sistemáticamente publicaciones relacionadas con la prevención de riesgos laborales.*

*Existe interés en que dichas publicaciones se difundan lo más posible, para conseguir lo cual resulta imprescindible su venta a través de establecimientos especializados.*

*Es práctica habitual, en el tráfico privado, que el vendedor retenga, como ganancia, un porcentaje sobre el precio de venta de la publicación. Esto supone, para este Organismo, no un mayor gasto, sino un menor ingreso.*

*Por otra parte, no sería posible ni aconsejable fijar, previo el acuerdo que pudiera alcanzarse, un presupuesto que actuara de límite económico porque justamente de lo que se trata es de vender el mayor número de publicaciones posibles.*

*Finalmente, tampoco se trata de elegir un único adjudicatario, sino a una pluralidad de ellos (a todos los que aceptaran las condiciones impuestas por este Organismo).*

*La cuestión que se plantea a la Junta Consultiva es ¿bajo qué modalidad debe materializarse este acuerdo: a través de un convenio de colaboración o de un contrato, y en este último caso, de qué tipo?».*

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. Lo primero que hay que destacar en el presente expediente es la dificultad de emitir otro informe que no consista en una respuesta afirmativa o negativa a la posibilidad suscitada de celebrar un convenio de colaboración o un contrato para difundir las publicaciones del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. De un lado ha de observarse que el escrito de consulta no concreta más extremo, como exige le artículo 82.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que esta simple posibilidad genérica indicando, respecto a la alternativa de contrato, que se indique que tipo de este último sería el procedente. De otro lado, porque pareciendo deducirse del escrito de consulta que se pretende que esta Junta Consultiva se pronuncie sobre el contenido y cláusulas concretas del posible convenio o contrato, ello supondría que esta Junta asumiera las funciones consultivas propias de la Asesoría Jurídica del órgano consultante, que no pueden ser sustituidas, como se desprende del artículo 50 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en cuanto dispone, en su apartado 4, refiriéndose a los pliego de cláusulas administrativas particulares que «en la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social se requerirá el informe previo del servicio jurídico respectivo», sin que a estos supuestos resulte aplicable el artículo 51 de la propia Ley, que para el supuesto, completamente distinto, de pliego de cláusulas administrativas particulares en los que se proponga la inclusión de estipulaciones contrarias a lo previsto en los correspondientes pliegos generales impone el informe preceptivo de esta Junta.

2. Realizadas las anteriores consideraciones, debe mantenerse la posibilidad de celebrar un contrato de distribución editorial tal como se recogía con nuestro informe de 10 de noviembre de 1997 (expediente 40/97), en el que examinándose los distintos supuestos posibles se razonaba sobre su naturaleza jurídica en los siguientes términos:

*El contrato por el cual el Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento encarga a un contratista la venta al por mayor de sus publicaciones ya editadas abonando un precio de antemano convenido ha de ser calificado como un típico contrato de servicios de los regulados en el Título IV del Libro II de la Ley*

*de Contratos de las Administraciones Públicas, ya que la actividad del distribuidor se limita a prestar un servicio al Centro de Publicaciones, consistente precisamente en la distribución de sus publicaciones.*

*En este sentido el contrato tiene encaje en la definición del artículo 197 3 a) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en cuanto su objeto es de carácter técnico, económico, industrial o comercial o cualquier otro de naturaleza análoga, que no se encuentra comprendido en los contratos regulados en la Ley, es decir, obras, gestión de servicios públicos, suministros, consultoría y asistencia y trabajos específicos y concretos no habituales.*

*Por lo demás esta consideración del contrato como contrato de servicios viene confirmada en el Acuerdo de 10 de mayo de 1991 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre la aplicación de la normativa reguladora de la clasificación de empresa consultoras y de servicios, hecho público por Resolución de la Dirección General del Patrimonio del Estado de 17 de mayo de 1991 (BOE de 18 de junio de 1991), que señalando los criterios de clasificación en Grupos y Subgrupos aclara que en el Grupo III, Subgrupo 8 —Otros servicios— deberán incluirse los de artes gráficas y actividades editoriales, entre las que, lógicamente, deben incluirse las de distribución.*

*Calificado el contrato como de servicios ninguna dificultad presenta la determinación de su régimen jurídico, contenido en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y sus disposiciones de desarrollo, sin perjuicio del análisis que realizaremos posteriormente en cuanto a la posible utilización del procedimiento negociado.*

*Como anticipábamos en el primer apartado el contenido del contrato puede alterar su naturaleza jurídica, dejando de ser un contrato de servicios para convertirse en otro tipo contractual.*

*En particular ello debe afirmarse cuando, como se consigna en el escrito de consulta, el Centro de Publicaciones vende sus*

*publicaciones al distribuidor y sujeta la venta a condición suspensiva o a término. En este caso —y otros similares que pudieran configurarse— el contrato, por su objeto, debe merecer la consideración de contrato privado, debiendo descartarse, por no concurrir los requisitos del artículo 5.2 b), la calificación del contrato como contrato administrativo especial.*

*El artículo 9.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas señala que los contratos privados de la Administración se registrarán, en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas administrativas específicas, por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo, por lo que resulta necesario abordar la cuestión expresamente consultada de la procedencia de dictar normas específicas para la adjudicación de estos contratos privados que primen sobre las contenidas en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y sus disposiciones de desarrollo.*

*La posibilidad de promulgar tales normas específicas resulta obvia por la prescripción del artículo 9.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, pero en cuanto al significado y alcance de tales normas esta Junta Consultiva estima necesario realizar dos consideraciones concretas.*

*En primer lugar que las normas específicas han de ser adoptadas con carácter general para todas las Administraciones Públicas y para estos contratos, sin que se considere suficiente la adopción por el Ministerio de Fomento de normas específicas relativas al Centro de Publicaciones y para sus propias obras.*

*En segundo lugar también conviene señalar que las normas específicas a que se refiere el artículo 9.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no pueden tener un alcance ilimitado de excluir los contratos, por dichas normas específicas que los regulan, de la total aplicación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, como sucedería, por ejemplo, si sometiesen la preparación y adjudicación al derecho privado, sino que tienen que referirse a aspectos específicos y concretos que no dejen vacío de contenido el principio y*

*regla generales del citado artículo 9.1 de que los contratos privados, en cuanto a su preparación y adjudicación, se rigen por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y sus disposiciones de desarrollo, debiendo limitarse estas normas específicas, como les resulta propio, a consagrar determinadas especialidades en la preparación, adjudicación, efectos y extinción y no un régimen jurídico completo referente a estos extremos.»*

Con la debida adaptación del anterior informe, derivada de que la cita del Acuerdo de esta Junta de 10 de mayo de 1991 debe ser sustituida por la del Acuerdo de 17 de marzo de 1999, hecho público por la resolución de la Dirección General del Patrimonio del Estado (B.O.E. número 84, de 8 de abril de 1999) sus razonamientos siguen siendo perfectamente válidos y aplicables al supuesto objeto de consulta.

## CONCLUSIÓN

Aplicando las anteriores consideraciones al presente supuesto procede concluir que existe posibilidad de celebrar un contrato de distribución editorial, ya se configure como contrato de servicios, ya como contrato privado, para difundir las publicaciones del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo dependiendo su calificación de su contenido concreto, que se desconoce, y sobre el cual no debe realizar pronunciamiento alguno esta Junta Consultiva.

**Informe 33/01, de 13 de noviembre de 2001. «Inaplicación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en la transmisión de la propiedad de un inmueble resultante de un convenio concertado entre Administraciones Públicas»**

**ANTECEDENTES**

Por el presidente de la Diputación Provincial de Granada se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa el siguiente escrito:

*«La Diputación Provincial de Granada pretende enajenar el edificio que en la actualidad es la sede principal de sus servicios. Existe interés porque sea la Junta de Andalucía quien adquiera ese edificio, puesto que dicha Administración es propietaria de parte del mismo, en el que ubica parte de los Juzgados de la capital. En principio, parece que la enajenación a favor de la Junta de Andalucía es la opción más adecuada porque ambas instituciones darían satisfacción a una necesidad de interés general como es la de dar una ubicación idónea a los Juzgados de Granada, con un edificio acorde con sus necesidades. Por otro lado, no parece que tenga demasiada trascendencia que en una operación como esta se desvirtúe la concurrencia, puesto que no hay fraude cuando la relación tiene lugar entre dos Administraciones Públicas que tutelan el interés público, y cuando el precio de la operación será el resultante de la oportuna tasación pericial!»*

*La consulta que ahora formulamos se refiere al procedimiento concreto de enajenación. La Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía prevé la enajenación de los bienes patrimoniales mediante subasta, concurso, y en casos excepcionales, mediante procedimiento negociado. No prevé que la operación pueda tener lugar directamente entre Administraciones Públicas. A la vista de esto, parece poco adecuada la tramitación de un procedimiento ordinario de contratación, puesto que no cabe exigir a otra Administración los mismos requisitos de personalidad y capacidad que a un contratista particular. Por su parte, el artículo 3.1.c) TRLCAP excluye de su*

*ámbito de aplicación a los convenios de colaboración que celebren las Administraciones Públicas entre sí, sin atención al objeto de los mismos (como hace el apartado siguiente). A la vista de ellos, y conforme a lo previsto por el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre Régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, nuestras cuestiones son las siguientes:*

*1.ª ¿Es correcta la enajenación del inmueble mediante la celebración de un convenio administrativo entre la Diputación de Granada y la Junta de Andalucía al amparo del citado artículo 3.1.c TRLCAP?*

*2.ª En caso afirmativo, ¿dicho convenio es suficiente para la transmisión de la propiedad, con la consiguiente elevación a escritura pública e inscripción en el Registro de la Propiedad?»*

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

1. Como claramente se expresa en el escrito de consulta son dos las cuestiones que se someten a consideración de esta Junta Consultiva, consistiendo la primera en determinar si es posible, por vía de convenio, enajenar un inmueble o parte del mismo a favor de la Junta de Andalucía y la segunda, suponiendo una respuesta afirmativa a la primera, si el convenio es suficiente para la transmisión de la propiedad con la consiguiente elevación a escritura pública e inscripción en el Registro de la Propiedad.

2. Para resolver la primera cuestión suscitada, hay que partir de la determinación de la naturaleza jurídica del contrato que se pretende celebrar y, en consecuencia, del régimen jurídico que le es aplicable.

La enajenación de bienes inmuebles por parte de las Administraciones Públicas, con referencia a sus dos aspectos de compra y venta, viene caracterizada en el artículo 5.3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas como contratos privados, señalando el artículo 9, apartado 2, de la propia Ley que a estos contratos de las Administraciones Públicas se les aplicarán, en primer lugar, en cuanto a su preparación

y adjudicación, las normas de la legislación patrimonial de las correspondientes Administraciones Públicas y, en su defecto, según resulta del apartado 1 del propio artículo 9, las normas de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y sus disposiciones de desarrollo.

Entiende esta Junta Consultiva que al no existir normas específicas para la enajenación de bienes inmuebles a otras Administraciones Públicas en la legislación patrimonial correspondiente a la Diputación de Granada —Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril y Ley de la Junta de Andalucía 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía que se limita, en su artículo 19, a reiterar la remisión a la normativa reguladora de la contratación de las Administraciones Públicas en la preparación y adjudicación de enajenaciones de bienes patrimoniales—, habrá de aplicarse con carácter supletorio el artículo 3.1.c) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, por entenderse que dicho precepto ha de ser conceptuado, en sentido amplio, como norma relativa a la preparación y adjudicación de los contratos y, en todo caso, porque el artículo 3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas norma básica a tenor de la enumeración contenida en su disposición final primera y, como tal, aplicable a todas las Administraciones Públicas comprendidas en su artículo 1 entre las que necesariamente figura la Diputación Provincial de Granada.

3. Como apoyo de la afirmación anterior basta una remisión a anteriores informes de esta Junta, entre otros, el de 12 de noviembre de 1999 (expediente 42/99) y los que en el mismo se citan, en los que la doctrina de esta Junta, al respecto, se manifiesta en los siguientes términos:

*«Los convenios recogidos actualmente en el artículo 3.1.c) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas constituyen el modo normal de relacionarse las Administraciones Públicas, los Organismos autónomos y demás entidades públicas sujetas en su actividad contractual al régimen de dicha Ley, ya que al no poder precisarse cual de las partes actúa como órgano de contratación y cual como contratista, unido a la dificultad de*

*aplicar a la Administración, organismo o ente que haya de considerarse que actúa como contratista preceptos concretos de la Ley (solvencia, clasificación, garantías, etc.) resulta obligado canalizar estas actuaciones por la vía del convenio de colaboración y no por la vía del contrato. Así resulta de los propios términos literales del artículo 3.1.c) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas que, sin restricción alguna, considera excluidos de su aplicación a «los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, sus respectivos Organismos autónomos y las restantes entidades públicas o cualquiera de ellas entre sí».*

*Presupuesto distinto es el del apartado d) del artículo 3.1 de la propia Ley de Contratos de las Administraciones Públicas pues ya no se trata de Administraciones, Organismos y Entes a los que no resultan aplicables, como contratistas, los preceptos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, pues una de las partes de la relación está constituida por empresas privadas o por Entes o empresas públicas sujetos al Derecho privado y que como tales pueden cumplir todos los requisitos que la Ley exige a los contratistas, sin que pueda cuestionarse que los Entes públicos y empresas públicas están comprendidos en la expresión «personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, por ser esta sujeción la razón de que no se les considere aplicable el apartado c) sino el apartado d) del citado artículo 3.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.*

*Pues bien, el apartado d) en contraposición con el apartado c) del artículo 3.1 contiene un requisito del mayor interés, en cuanto que admite los convenios de colaboración excluidos de la Ley con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que —añade— su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales. La razón de esta limitación ha de situarse en la idea que venimos reseñando consistente en que el legislador no ha querido que, por la vía del convenio de colaboración «huyan» de la aplicación de la Ley relaciones que pueden perfectamente articularse por la vía del contrato administrativo.»*

4. La segunda cuestión planteada —efecto transmisivo de la propiedad del convenio, escritura pública e inscripción en el Registro de la Propiedad—, plantea cuestiones ajenas a la contratación de las Administraciones Públicas y debe ser resuelta con una simple remisión, aparte de las normas del Código Civil relativas a la transmisión de la propiedad a los preceptos relativos a documentos y escrituras públicas e inscripción en el Registro de la Propiedad, en general, y, en particular, en relación con las Entidades Locales.

## CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que la Diputación Provincial de Granada pueda proceder a la enajenación de un inmueble por la vía del convenio a que se refiere el artículo 3.1 c) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, a favor de la Junta de Andalucía, sin que proceda realizar pronunciamientos expresos en cuanto a la eficacia traslativa del dominio, documentos y escrituras públicas e inscripción en el Registro de la Propiedad, respecto de las que se considera suficiente una remisión a la normativa aplicable a tales supuestos

**Informe 12/04, de 7 de junio de 2004. «Posibilidad de que un convenio formalizado con la Agencia Estatal de Administración Tributaria pueda sustituir el cumplimiento de los candidatos a la adjudicación de un contrato de presentar la declaración responsable de estar al corriente de las obligaciones tributarias impuesta por el artículo 79.2, letra b), de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas»**

Clasificación de los informes: 6.1. Prohibición de contratar. Cuestiones generales. 16.1. Cuestiones relativas a las proposiciones de las empresas. Documentación a incorporar a la proposición.

## ANTECEDENTES

Por el Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Almadén (Ciudad Real) se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa el escrito en el que formula consulta redactada en los siguientes términos: «Recientemente se ha recibido en el Ayuntamiento que presido, comunicación por parte de la Delegación de la Agencia Tributaria en Castilla-La Mancha mediante la que se anima a las Entidades Locales a la adhesión a diversos Convenios de Colaboración que la AEAT tiene suscritos con la FEMP, Convenios que versan principalmente en materia de intercambio de información.

Entre otros extremos, se recuerda la próxima entrada en vigor de la nueva Ley General Tributaria, insistiendo la referida comunicación en la principal novedad que en ella se contiene en materia de información tributaria. En este sentido se destaca que en el artículo 95.2 de la Ley 58/2003 se dice que cuando las Administraciones Públicas puedan disponer de la información de carácter tributario a través de medios informáticos o telemáticos, «no podrán exigir a los interesados la aportación de certificados de la Administración tributaria en relación con dicha información».

Recibida la anterior comunicación y dándose traslado de la misma a los Departamentos de Intervención y Secretaría, a efectos de la adhesión de este Ayuntamiento a los referidos Convenios de Colaboración, se plantea por parte de la Secretaria de la Corporación una serie de cuestiones que son las que motivan la formulación de la presente consulta:

Primero.—En materia de contratación administrativa el artículo 79.2. b) del RDLgvo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el TRLCAP, a propósito de la documentación que ha de acompañar las proposiciones de los licitadores, y más en concreto, en relación con la declaración responsable de hallarse al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social, establece la obligación del órgano de contratación de exigir la documentación acreditativa de tal requisito cuando dice que ..., sin perjuicio de que la documentación acreditativa de tal requisito deba exigirse antes de la adjudicación a los que vayan a resultar adjudicatarios...».

Por su parte el artículo 15.1 del RD 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el RG de la LCAP, prevé, en cuanto a la expedición de certificaciones, que cuando la empresa no esté obligada a presentar declaraciones o documentos a que se refieren los artículos 13 y 14, se acreditará esta circunstancia mediante declaración responsable; entendiéndose por la Secretaría de esta Corporación que con esta salvedad a lo que se está refiriendo es a los supuesto en los que no exista obligación de presentar declaración tributaria por cualquiera de los conceptos allí recogidos.

Segundo.—En otro orden de cosas, la adhesión de este Ayuntamiento al Convenio de Colaboración suscrito entre la Agencia Tributaria y la FEMP conllevaría la no obligación de los licitadores a presentar las certificaciones acreditativas del cumplimiento de las obligaciones tributarias al darse el supuesto previsto en el artículo 95.2 de la nueva LGT; esto es, el acceso a tal información por medios informáticos o telemáticos.

Tercero.—Teniendo en cuenta todo lo anterior, ¿cómo quedaría el artículo 79.2.b) del RDLgvo 2/2000 con la entrada en vigor de la Ley 58/2003 el 7 de julio del año en curso?

¿Debería interpretarse que a la entrada en vigor de la nueva LGT, y una vez suscrito el Convenio de Colaboración referido, el deber de acreditar el cumplimiento de las obligaciones tributarias se trasladaría del interesado a la Administración, sin que se pueda exigir, por tanto, por el órgano de contratación la aportación de las correspondientes certificaciones administrativas?

Finalmente, ¿podría en tales supuestos alegarse por los licitadores el derecho que les reconoce el artículo 35 f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJ-PAC; esto es, el derecho a no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración?»

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. En la presente consulta se suscita la incidencia que en el artículo 79.2, letra b), de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y en el artículo 15.1 de su Reglamento General produce o puede producir la firma de convenios de colaboración entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria (A.E.A.T.) y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), la redacción del artículo 95.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria, y la redacción del artículo 35, letra f), de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común.

En concreto, se suscita la cuestión de si la obligación de presentar declaración responsable de hallarse al corriente de las obligaciones tributarias que a todos los licitadores impone el artículo 79.2, letra b), de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y la de presentar los documentos acreditativos de tal circunstancia sólo a los que vayan a resultar adjudicatarios del contrato que se impone los mismos artículo, apartado y letra de la Ley pueden quedar sin efecto por convenios de colaboración, con la AEAT o por preceptos de las Leyes General tributaria y de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, cuestión que respecto de cada uno de los elementos reseñados debe ser examinada por separado.

2. En el escrito de consulta se alude, en primer lugar a convenios de colaboración suscritos entre la AEAT y la FEMP a los que la Delegación de la Agencia Tributaria en Castilla-La Mancha anima a adherirse a las Entidades Locales, entre ellas al Ayuntamiento consultante.

Lo primero que hay que afirmar es que esta Junta desconoce el contenido de los convenios de colaboración suscritos entre la AEAT y la FEMP por lo que difícilmente puede pronunciarse sobre si dicho con-

tenido altera las obligaciones impuestas a licitadores y a los que vayan a ser adjudicatarios por el artículo 79.2, letra b), de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, con independencia de sostener, con carácter general, la imposibilidad de que convenios de colaboración del tipo de los referidos puedan contradecir la dicción expresa de preceptos legales y reglamentarios. A mayor abundamiento conviene señalar que si la exención de las obligaciones del artículo 79.2, letra b), de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas se produjera por vía de convenio se atentaría al principio de igualdad entre licitadores esencial a la contratación administrativa ya que dependería exclusivamente de la circunstancia aleatoria de que el respectivo Ayuntamiento se hubiese adherido o no a convenios de colaboración vigentes, debiendo ponerse asimismo de manifiesto que, en cualquier caso, y tal y como se establece en el artículo 13 del Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, la posible cesión de información por parte de la Administración tributaria que permita al órgano de contratación entender acreditada la obligación de hallarse al corriente de las obligaciones tributarias, requiere una autorización expresa por parte del contratista.

3. El artículo 95.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria determina que «en los casos de cesión previstos en el apartado anterior, la información de carácter tributario deberá ser suministrada preferentemente mediante la utilización de medios informáticos o telemáticos» añadiendo que «cuando las Administraciones públicas puedan disponer de la información por dichos medios, no podrán exigir a los interesados la aportación de certificados de la Administración tributaria en relación con dicha información».

Aparte de que la entrada en vigor de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, queda aplazada hasta el 1 de julio de 2004, según su disposición final undécima, la circunstancia de que su artículo 95.2 no afecta al artículo 79.2, letra b), de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas que se sostiene se basa en que el citado artículo 95.2 se refiere exclusivamente a los casos de cesión de datos previstos en el apartado anterior, que en ninguna de sus letras (de la a) a la k) menciona a los órganos de contratación sino a otros órganos y Entidades (órganos jurisdiccionales y Ministerio Fiscal, Administraciones Tributarias, Inspección de Trabajo y Seguridad Social, comisiones parlamentarias

de investigación, etc.). Esta falta de afectación del artículo 95.2 de la Ley general tributaria al artículo 79.2, letra b), de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, la confirman las primeras ocho disposiciones finales de la propia Ley general tributaria en las que se modifican diversas Leyes (Ley 8/1989, de 13 de abril, Ley 37/1992, de 28 de diciembre, Ley 38/1992, de 28 de diciembre, etc.) sin que las modificaciones alcancen a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en concreto a su artículo 79, lo que hubiera sido necesario para aceptar la afectación reseñada.

4. El artículo 35, letra f), de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, entre los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas menciona el de «no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante». Con independencia de que el segundo aspectos de la alternativa requerirá un desarrollo concreto que precise entre otros extremos que debe entenderse por Administración actuante, lo cierto ese que tampoco el artículo 35, letra f), mencionado puede afectar al artículo 79.2, letra b), de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas por el sencillo argumento de que la fecha de su Texto refundido de esta última (16 de junio de 2000) es posterior a la de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y a su modificación llevada a cabo por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

## CONCLUSIÓN

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que la obligación que el artículo 79.2, letra b), de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas impone a todos los licitadores de presentar declaración responsable sobre el cumplimiento de las obligaciones tributarias y sólo a los que vayan a ser adjudicatarios los documentos justificativos no puede quedar alterada por convenios de colaboración con la AEAT, por el artículo 95.2 de la Ley 58/2003, de 28 de diciembre, ni por la letra f) del artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

**Informe 14/04, de 7 de junio de 2004. «Convenio para el acceso al servicio de abastecimiento de agua». Clasificación de los informes:  
2.3. Contratos o convenios excluidos**

### ANTECEDENTES

1. Por la Alcaldesa del Ayuntamiento de la Entidad Local Menor de Guadiana del Caudillo (Badajoz) se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa el siguiente escrito: «Esta Entidad Local en la actualidad tiene graves problemas con el servicio de abastecimiento de agua potable a la población debido a la escasa calidad del agua procedente de los pozos de sondeo. En la época estival el agua nos viene de una Mancomunidad cercana de la que no somos miembros de derecho y que también tiene problemas para poder suministrarlos toda el agua necesaria. Por ello es necesario y urgente el encontrar una solución.

La Confederación Hidrográfica del Guadiana, a través de la Sociedad Estatal HIDROGUADIANA, S.L., adjudicó a la Unión TEMPORAL DE EMPRESAS GUADIANA (UTE GUADIANA) la ejecución de la obra «Mejora del abastecimiento de aguas a Badajoz y pueblos de su entorno» y posteriormente su explotación por un período de 40 años.

Esta Entidad, junto con otro municipio cercano, está interesada en obtener agua de la presa explotada por la UTE Guadiana, es decir en la contratación o concesión del servicio de suministro en alta de abastecimiento de aguas con la UTE GUADIANA que es la empresa explotadora, y así el canon de agua a pagar por m<sup>3</sup> se le pagaría a esta empresa en lugar de a la Confederación, siempre teniendo en cuenta las tarifas aprobadas por Hidroguadiana, S.A.

Por la empresa UTE GUADIANA, se nos ha presentado un modelo de convenio a firmar para el suministro de agua en alta, y una vez estudiado el mismo, no se llega a ninguna conclusión sobre la naturaleza jurídica de dicho convenio (o contrato).

Por todo lo expuesto, por la presente se solicita n dictamen de esa junta Consultiva de Contratación, con el fin de aclararnos las siguien-

tes dudas, dado que este pueblo va a ser el primero en acogerse a este suministro de agua en alta:

- Naturaleza jurídica del convenio que se les adjunta.
- Posibilidad de suscripción del citado convenio directamente sin llevar a cabo ningún tipo de procedimiento administrativo de los contemplados en la TRLCAP.

2. Conforme se indica en el anterior escrito se acompaña al mismo modelo de «convenio para el suministro de agua en alta» celebrado entre el Ayuntamiento de Gadiana del Caudillo y la Unión Temporal de empresas, integrada por Aqualia Gestión Integral del Agua, S.A., y Fomento de Construcciones y Contratas, S.A., cuya cláusula primera señala con objeto del convenio «el de establecer las condiciones conforme a las cuales habrá de llevarse a cabo por parte de UTE Gadiana el suministro en alta de agua potable al T.M. de Gadiana del Caudillo a través de las nuevas infraestructuras ejecutadas y cuya explotación tienen encomendada» añadiendo que «por virtud de lo anterior UTE Gadiana se compromete a llevar el suministro de agua en alta al municipio de Gadiana del Caudillo con arreglo al contrato de explotación que tiene suscrito con Hidroguadiana, S.A., al plan de explotación que fue presentado junto con su oferta, a los pliegos de condiciones administrativas y técnicas que forman parte del contrato que tiene adjudicado, bajo la supervisión y control de Hidroguadiana, S.A., y con arreglo a las tarifas que se encuentran establecidas en su oferta y que han sido aprobadas por Hidroguadiana, S.A.

Aunque en los hechos y antecedentes expuestos en el modelo de convenio que se examina se hace constar que, como anexo nº 2, se adjunta una «copia del contrato de explotación de las obras de mejora del abastecimiento de aguas a Badajoz y pueblos de su entorno» suscrito el 16 de diciembre de 1999 entre UTE Gadiana y la Sociedad estatal Hidroguadiana, S.A., tal copia no ha sido remitida y sólo se reflejan en el modelo de convenio hechos que se califican como determinantes y ciertas cláusulas del citado contrato.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. Para tratar de poner algún orden en la confusión producida por los antecedentes de hecho que se han puesto de relieve conviene delimitar, ante todo, la concreta cuestión sobre la que debe pronunciarse esta Junta, que no es otra que la de determinar la forma de articular la relación entre el Ayuntamiento de la Entidad Local Menor de Gadiana del Caudillo y la Unión Temporal de Empresas Gadiana para el suministro en alta del abastecimiento de aguas en el término municipal de la entidad, cuestión cuya solución permitirá un pronunciamiento expreso sobre las dos cuestiones concretas que se suscitan en el escrito de consulta sobre la naturaleza del convenio y posibilidad de suscripción sin sujetarse a los procedimientos contemplados en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

2. Pese a la reiteración que en los antecedentes se realiza a la relación existente entre la Confederación Hidrográfica del Guadiana, a través de la Sociedad estatal Hidroguadiana, S.A., y la Unión Temporal de Empresas Gadiana y al contrato de explotación celebrado entre dichas entidades es evidente que esta Junta no debe pronunciarse sobre tales extremos dado que dicha relación se ha articulado a través de un contrato de explotación, del que no se ha remitido, pese a lo afirmado, copia y que celebrado con fecha 16 de diciembre de 1999 ha debido desplegar importantes efectos, cuya corrección o no es ajena a la competencia de esta Junta, que al respecto únicamente debe advertir que conforme a lo establecido en el artículo 196.4 de la Ley no podrán ser objeto de contratos de servicios lo que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos.

3. Por lo que respecta a la relación entre la Entidad Local Menor de Gadiana del Caudillo y el organismo de cuenca que ejerce las competencias que señala la vigente legislación en materia de aguas, es evidente que necesariamente ha de articularse mediante las previsiones derivadas de la misma respecto de tal tipo de prestación, toda vez que, de conformidad con lo establecido en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, artículos 22 y 23, la competencia para el ejercicio de tal función se atribuye a las Confederaciones Hidrográficas, en este caso la Confederación Hidrográfica del Guadiana, que podrá ejercer-

la, por medio de sociedades estatales, así como por el Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, en desarrollo de los Títulos II y III de la Ley de Aguas, por lo que tal relación se encuentra excluida de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.1, letra b), que excluye de la misma las relaciones jurídicas derivadas de la prestación por parte de la Administración de un servicio público que los administrados tienen la facultad de utilizar mediante el abono de una tarifa, tasa o precio público de aplicación general a los usuarios.

**Informe 18/04, de 7 de junio de 2004. «Convenio para el acceso al servicio de abastecimiento de agua». Clasificación de los informes:  
2.3. Contratos o convenios excluidos**

**ANTECEDENTES**

1. Por el Alcalde accidental del Ayuntamiento de Pueblo Nuevo del Guadiana (Badajoz) se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa el siguiente escrito:

«Esta Entidad Local en la actualidad tiene problemas con el servicio de abastecimiento de agua potable a la población debido a la escasa calidad del agua procedente de los pozos de sondeo. Por ello es necesario y urgente el encontrar una solución.

La Confederación Hidrográfica del Guadiana, a través de la Sociedad Estatal HIDROGUADIANA, S.L. adjudicó a la UNIÓN TEMPORAL DE EMPRESAS GUADIANA (UTE GUADIANA) la ejecución de la obra «Mejora del abastecimiento de aguas a Badajoz y pueblos de su entorno» y posteriormente su explotación por un periodo de 40 años.

Esta Entidad, junto con otro municipio cercano, está interesada en obtener agua de la presa explotada por la UTE Guadiana, es decir en la contratación o concesión del servicio de suministro en alta de abastecimiento de aguas con la UTE GUADIANA que es la empresa explotadora, y así el canon de agua a pagar por m<sup>3</sup> se le pagaría a esta empresa en lugar de a la Confederación, siempre teniendo en cuenta las tarifas aprobadas por Hidroguadiana, S.A.

Por la empresa UTE GUADIANA, se nos ha presentado un modelo de convenio a firmar para el suministro de agua en alta, y una vez estudiado el mismo, no se llega a ninguna conclusión sobre la naturaleza jurídica de dicho convenio (o contrato).

Por todo lo expuesto, por la presente se solicita un dictamen de esa Junta Consultiva de Contratación, con el fin de aclararnos las siguientes dudas, dado que este pueblo va a ser el primero en acogerse a este suministro de agua en alta:

- Naturaleza Jurídica del convenio que se les adjunta.
- Posibilidad de suscripción del citado convenio directamente sin llevar a cabo ningún tipo de procedimiento administrativo de los contemplados en la TRLCAP».

2. Conforme se indica en el anterior escrito se acompaña al mismo modelo de «convenio para el suministro de agua en alta» celebrado entre el Ayuntamiento de Pueblo Nuevo del Guadiana y la Unión Temporal de empresas, integrada por Aqualia Gestión Integral del Agua, S.A. y fomento de construcciones y Contratos, S.A., cuya cláusula primera señala con objeto del convenio «el de establecer las condiciones conforme a las cuales habrá de llevarse a cabo por parte de UTE Guadiana el suministro en alta de agua potable al T.M. de Pueblo Nuevo del Guadiana a través de las nuevas infraestructuras ejecutadas y cuya explotación tienen encomendada» añadiendo que «por virtud de lo anterior UTE Guadiana se compromete a llevar el suministro de agua en alta al municipio de Pueblo Nuevo del Guadiana con arreglo al contrato de explotación que tiene suscrito con Hidroguadiana, S.A., al plan de explotación que fue presentado junto con su oferta, a los pliegos de condiciones administrativas y técnicas que forman parte del contrato que tiene adjudicado, bajo la supervisión y control de Hidroguadiana, S.A. y con arreglo a las tarifas que se encuentran establecidas en su oferta y que han sido aprobadas por Hidroguadiana, S.A.

Aunque en los hechos y antecedentes expuestos en el modelo de convenio que se examina se hace constar que, como Anexo nº 2, se adjunta una «copia del contrato de explotación de las obras de mejora del abastecimiento de aguas a Badajoz y pueblos de su entorno» suscrito el 16 de diciembre de 1999 entre UTE Guadiana y la Sociedad estatal Hidroguadiana, S.A., tal copia no ha sido remitida y sólo se reflejan en el modelo de convenio hechos que se califican como determinantes y ciertas cláusulas del citado contrato.

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

1. Para tratar de poner algún orden en la confusión producida por los antecedentes de hecho que se han puesto de relieve conviene deli-

mitar, ante todo, la concreta cuestión sobre la que debe pronunciarse esta Junta, que no es otra que la de determinar la forma de articular la relación entre el Ayuntamiento de Pueblo Nuevo del Guadiana y la Unión Temporal de Empresas Guadiana para el suministro en alta del abastecimiento de aguas en el término municipal de la entidad, cuestión cuya solución permitirá un pronunciamiento expreso sobre las dos cuestiones concretas que se suscitan en el escrito de consulta sobre la naturaleza del convenio y posibilidad de suscripción sin sujetarse a los procedimientos contemplados en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

2. Pese a la reiteración que en los antecedentes se realiza a la relación existente entre la Confederación Hidrográfica del Guadiana, a través de la Sociedad estatal Hidroguadiana, S.A. y la Unión Temporal de Empresas Guadiana y al contrato de explotación celebrado entre dichas Entidades es evidente que esta Junta no debe pronunciarse sobre tales extremos dado que dicha relación se ha articulado a través de un contrato de explotación, del que no se ha remitido, pese a lo afirmado, copia y que, celebrado con fecha 16 de diciembre de 1999, ha debido desplegar importantes efectos, cuya corrección o no es ajena a la competencia de esta Junta que al respecto únicamente debe advertir que conforme a lo establecido en el artículo 196.4 de la Ley no podrán ser objeto de contratos de servicios lo que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos.

3. Por lo que respecta a la relación entre el Ayuntamiento de Pueblo Nuevo del Guadiana y el organismo de cuenca que ejerce las competencias que señala la vigente legislación en materia de aguas, es evidente que necesariamente ha de articularse mediante las previsiones derivadas de la misma respecto de tal tipo de prestación, toda vez que de conformidad con lo establecido en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, artículos 22 y 23, la competencia para el ejercicio de tal función se atribuye a las Confederaciones Hidrográficas, en este caso la Confederación Hidrográfica del Guadiana, que podrá ejercerla, por medio de sociedades estatales, así como por el Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, en desarrollo de los Títulos II y III de la Ley de Aguas, por lo que tal

relación se encuentra excluida de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.1, letra b), que excluye de la misma las relaciones jurídicas derivadas de la prestación por parte de la Administración de un servicio público que los administrados tienen la facultad de utilizar mediante el abono de una tarifa, tasa o precio público de aplicación general a los usuarios.

Memorandos de entendimiento  
en el ámbito del Ministerio  
de Defensa

# ÍNDICE

	<i>Página</i>
<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>259</b>
1.1. Tratados .....	261
1.1.1. Tratado como término genérico.....	261
1.1.2. Tratado como término específico.....	262
1.2. Acuerdos .....	262
1.2.3. Acuerdo como término genérico .....	262
1.2.4. Acuerdo como término específico.....	262
1.2.5. Acuerdos en el ámbito de la integración regional .....	263
1.3. Convenciones .....	263
1.3.6. Convención como término genérico .....	263
1.3.7. Convención como término específico .....	263
1.4. Cartas .....	264
1.5. Protocolos .....	264
1.5.1. Protocolo de firma.....	264
1.5.2. Protocolo facultativo.....	264
1.5.3. Protocolo basado en una convención marco..	264
1.5.4. Protocolo de enmienda .....	265

	<i>Página</i>
1.5.5. Protocolo como tratado suplementario.....	265
1.5.6. Atestado .....	265
1.6. Declaraciones .....	265
1.7. Memorandos de entendimiento .....	266
1.8. Modus vivendi .....	266
1.9. Canjes de notas .....	266
<b>2. LOS MOU EN EL ÁMBITO MILITAR INTERNA- CIONAL .....</b>	<b>267</b>
2.1. <b>Ámbito norteamericano .....</b>	<b>267</b>
2.1.1. FMS .....	267
2.1.2. Cooperación entre España y los EEUU ...	271
2.2. <b>Ámbito de la OTAN.....</b>	<b>272</b>
2.2.1. CNAD.....	272
2.2.2. RTO .....	275
2.2.3. PCC.....	277
2.2.4. NAMSA.....	280
2.2.5. NSIP .....	285
2.3. <b>Ámbito europeo .....</b>	<b>289</b>
2.3.1. PESD .....	289
2.3.2. EDA .....	293
2.3.3. GAEO .....	298
2.3.4. Cooperación entre España y Francia.....	304
2.3.5. Acuerdo marco de Farnborough.....	305
2.3.6. OCCAR .....	310
2.3.7. CUIS .....	314
<b>3. CONCEPTO Y CONTENIDO DE LOS MOU .....</b>	<b>317</b>
3.1. Concepto .....	317
3.2. Contenido .....	318

	<i>Página</i>
<b>4. NORMATIVA APLICABLE A LOS MOU EN EL MINISTERIO DE DEFENSA .....</b>	<b>323</b>
4.1. Orden Ministerial comunicada 53/1987, de 24 de septiembre .....	323
4.2. Normas-guía y Documento aclaratorio.....	324
4.2.1. En el ámbito internacional .....	324
4.2.2. En el ámbito nacional .....	325
4.2.3. En el ámbito interno del Ministerio de Defensa.....	325
4.3. Organismos participantes dentro del Ministerio de Defensa .....	326
<b>5. TRAMITACIÓN Y REDACCIÓN DE LOS MOU.....</b>	<b>333</b>
5.1. Tramitación de los MOU .....	333
5.1.1. Acuerdos derivados de los planes generales de política exterior.....	333
5.1.2. Acuerdos originados por iniciativa de algún órgano del Ministerio de Defensa.....	334
5.1.3. Acuerdos originados por iniciativa de la otra parte .....	336
5.2. Redacción de los MOU.....	336
5.2.1. Denominación del acuerdo .....	337
5.2.2. Sujetos del acuerdo .....	337
5.2.3. Compromiso legal .....	337
5.2.4. Estructuración y formalidades del texto .....	337
5.2.5. Formalidades en el contenido del texto .....	338
5.2.6. Antefirma y firma.....	338
<b>6. TIPOS DE MOU Y TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES .....</b>	<b>339</b>
6.1. Tipos de MOU .....	339
6.2. Tramitación de los expedientes .....	343

	<i>Página</i>
<b>7. DICTAMENES DEL CONSEJO DE ESTADO .....</b>	<b>347</b>
7.1. Tratados internacionales. Doctrina general.....	348
7.2. Tratados o convenios de carácter militar.....	359
7.3. Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública y/o supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución .....	384
7.4. Consideraciones acerca de la doctrina del Consejo de Estado .....	428
7.4.1. Tratados internacionales. Doctrina general ..	428
7.4.2. Tratados o convenios de carácter militar .....	428
7.4.3. Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública y/o supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución .....	430
7.4.3.1. Obligaciones no financieras en sentido estricto .....	430
7.4.3.2. Obligaciones financieras en sentido estricto .....	430
7.4.3.3. Obligaciones presupuestarias .....	431
7.4.3.4. Limitaciones del artículo 47 de la LGP .....	432
7.4.3.5. Apartado e) del artículo 94 de la Constitución .....	432
 <b>ANEXO I:</b> Orden Ministerial comunicada 53/1987, de 24 de septiembre, sobre coordinación de actividades de los centros, unidades y organismos del departamento que generan relaciones bilaterales o multilaterales con terceros Estados u organizaciones internacionales.....	 <b>435</b>

	<u>Página</u>
<b>ANEXO II:</b> Normas-guía sobre tramitación de acuerdos internacionales en el Ministerio de Defensa, de 11 de mayo de 1990.....	441
<b>ANEXO III:</b> Documento aclaratorio de las Normas-guía sobre tramitación de acuerdos internacionales en el Ministerio de Defensa, de 10 de febrero de 1997 .....	451

## 1. INTRODUCCIÓN

El instrumento sobre el que versa el presente trabajo es conocido internacionalmente por su acrónimo en inglés: MOU (*Memorandum of Understanding*).

La expresión ***memorando de entendimiento*** es la recomendada por la RAE (*Real Academia Española*) para designarlo en español.

Con esta introducción sólo se pretende dar una visión general y no exhaustiva de los principales términos que se utilizan en la *Colección de tratados de las Naciones Unidas*, haciendo hincapié en los puntos que más interesan para el desarrollo del presente estudio.

Se trata de los términos más comúnmente usados para remitir a instrumentos internacionales mediante los cuales los Estados establecen los derechos y obligaciones que tienen entre sí.

Así, podemos señalar los siguientes: tratados, acuerdos, convenciones, cartas, protocolos, declaraciones, memorandos de entendimiento, modus vivendi y canjes de notas.

A lo largo de los últimos siglos, se han creado términos para remitir a instrumentos internacionales mediante los cuales los Estados han establecido los derechos y obligaciones que tenían entre sí. Algunos de ellos han sido comúnmente usados, pero otro considerable número de términos adicionales también ha sido empleado, tales como estatutos, pactos, convenios, etc. En todo caso, no existe una nomenclatura exacta. En la práctica, el significado de los términos utilizados varía en fun-

ción del Estado, la región y el instrumento que los utilice. Por otra parte, algunos términos podrían fácilmente intercambiarse y un instrumento denominado *acuerdo* también podría denominarse *tratado*.

De lo señalado en el párrafo anterior se deduce que, normalmente, el título asignado a dichos instrumentos internacionales no tiene efectos legales fundamentales. El título puede reflejar el uso corriente o bien el carácter o importancia que las partes desean atribuir a dicho instrumento. El nivel de formalidad elegido dependerá de la gravedad de los problemas tratados y de las implicaciones políticas e intenciones de las partes.

Aunque se diferencian entre sí por su título, todos los instrumentos tienen características comunes y el derecho internacional aplica, básicamente, las mismas reglas a todos. Dichas reglas resultan de una larga práctica observada entre los Estados, que las han aceptado como normas vinculantes en sus relaciones con los demás Estados. Por ello, esas reglas son consideradas normas de derecho internacional público consuetudinario.

Para codificar dichas normas consuetudinarias, se concertaron dos convenciones:

1. *Convención de Viena de 1969, sobre el Derecho de los tratados*, que contiene las reglas para los tratados celebrados entre Estados.
2. *Convención de Viena de 1986, sobre el Derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales*.

Ni una ni otra hacen distinción entre las diversas designaciones de los distintos instrumentos. Sus reglas se aplican a todos ellos con la condición de que satisfagan ciertos requisitos comunes.

Sin embargo, la designación de los tratados no se hace al azar o de manera caprichosa. El término designado puede proporcionar una indicación general del propósito del mismo. Un término particular de un tratado puede indicar que el mismo busca un mayor nivel de cooperación que el normalmente proporcionado por los instrumentos de este

tipo. Otros términos pueden indicar que las partes buscan normalizar sólo cuestiones técnicas. De la terminología utilizada también se puede deducir la relación que guardan con un acuerdo concertado con anterioridad o posteriormente.

## 1.1. Tratados

### 1.1.1. *Tratado como término genérico*

El término *tratado* ha sido utilizado con frecuencia como un término genérico que comprende todos los instrumentos vinculantes del derecho internacional concertados entre entidades internacionales, independientemente de su designación formal.

La *Convención de Viena de 1969* confirma ese uso genérico. El artículo 2.1.a) señala que «*se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular*».

La *Convención de Viena de 1986* amplía la definición de tratado para comprender los acuerdos internacionales de los que organizaciones internacionales son parte.

De esto se deduce que, para hablar de *tratado* en su sentido más general, un instrumento debe cumplir varios *requisitos*:

- Tiene que ser un instrumento jurídicamente vinculante, lo cual quiere decir que las partes contratantes tienen la intención de establecer los derechos y deberes legales.
- El instrumento debe ser finalizado por Estados u organizaciones internacionales con poder para concertar tratados.
- Debe estar gobernado por el derecho internacional.
- El compromiso debe ser escrito.

### 1.1.2. *Tratado como término específico*

No existen reglas sistemáticas para determinar cuándo, en la práctica observada por un Estado, se emplea el término *tratado* como título de un instrumento internacional. Normalmente, el término *tratado* está reservado para cuestiones de cierta gravedad que exigen acuerdos de mayor solemnidad. Su firma, por regla general, está sellada y normalmente requieren ratificación. Podemos citar como ejemplos típicos de instrumentos internacionales designados de esta manera: tratados de paz; tratados limítrofes; tratados de delimitación; tratados de extradición; tratados de amistad, comercio y cooperación. Sin embargo, el uso de este término para los instrumentos internacionales ha disminuido últimamente a favor de otros términos.

## 1.2. Acuerdos

### 1.2.1. *Acuerdo como término genérico*

La Convención de Viena de 1969 emplea el término *acuerdo internacional* en su acepción más amplia.

Por una parte, define los tratados como *acuerdos internacionales* con ciertas características. Por otra, emplea el término *acuerdos internacionales* para los instrumentos que no corresponden a su definición de *tratado*. Incluso, en el artículo 3, alude a «*acuerdos internacionales no celebrados por escrito*». Aunque estos últimos son raros, pueden tener la misma fuerza vinculante que los *tratados*, dependiendo de la intención de las partes.

El término *acuerdo internacional*, en su sentido genérico, abarca una amplia gama de instrumentos internacionales.

### 1.2.2. *Acuerdo como término específico*

Los *acuerdos* son en general menos formales y se ocupan de una gama más restringida de temas que los *tratados*. Se ha generalizado el hecho de emplear el término *acuerdo* para los tratados bilaterales o para los tratados multilaterales restringidos. Un acuerdo se emplea especialmente para ins-

trumentos de índole técnica o administrativa, que son firmados por representantes gubernamentales pero sin estar sujetos a ratificación.

Los acuerdos típicos están relacionados con la cooperación económica, cultural, científica y técnica. También se ocupan de cuestiones financieras tales como eliminación de doble imposición, garantías de inversión o ayuda financiera. Las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales conciertan con frecuencia acuerdos con el país anfitrión de una conferencia internacional. En el marco del derecho económico internacional, este término también es utilizado como título de acuerdos multilaterales.

### *1.2.3. Acuerdos en el ámbito de la integración regional*

Los esquemas de integración regional se basan en *tratados* que proporcionan un marco general de trabajo y que son de índole constitucional. Los instrumentos internacionales que modifican dicho marco de trabajo con posterioridad (a través de adhesiones o revisiones) también se denominan *tratados*. Los instrumentos concertados en el interior del marco de trabajo de un tratado constitucional o por los órganos de una organización regional se suelen llamar *acuerdos*, para diferenciarlos del tratado constitucional.

## **1.3. Convenciones**

### *1.3.1. Convención como término genérico*

El uso genérico de este término abarca todos los acuerdos internacionales, tal como sucede con el término genérico *tratado*. Por lo tanto, el término genérico *convención* es sinónimo del término genérico *tratado*.

### *1.3.2. Convención como término específico*

A diferencia de lo que ocurría en el pasado, en el que este término era utilizado para acuerdos bilaterales, en la actualidad se utiliza generalmente para el caso de acuerdos multilaterales formales, abiertos a la participación de la totalidad de la comunidad internacional o de un gran número de Estados.

En general, los instrumentos negociados bajo los auspicios de una organización internacional se denominan convenciones así como los instrumentos adoptados por un órgano de una organización de este tipo.

#### **1.4. Cartas**

El término *carta* se utiliza para instrumentos particularmente formales y solemnes, tales como el tratado constitutivo de una organización internacional.

#### **1.5. Protocolos**

El término *protocolo* se utiliza para los acuerdos menos formales que los denominados *tratado* o *convención*.

##### *1.5.1. Protocolo de firma*

Es un instrumento internacional auxiliar de un tratado, concertado por las mismas partes y que trata sobre asuntos complementarios o subordinados (interpretación de ciertas cláusulas del tratado, cláusulas formales que no fueron incluidas en el mismo, reglamentación de cuestiones técnicas).

##### *1.5.2. Protocolo facultativo*

Es un instrumento que establece derechos y obligaciones adicionales en el marco del tratado. Permite que algunos de los firmantes del mismo establezcan entre sí un marco de obligaciones de mayor alcance que éste.

##### *1.5.3. Protocolo basado en una convención marco*

Es un instrumento con obligaciones de fondo específicas que instrumenta los objetivos generales de una convención marco previa o más amplia.

#### 1.5.4. *Protocolo de enmienda*

Es un instrumento que contiene disposiciones que enmiendan uno o varios tratados anteriores.

#### 1.5.5. *Protocolo como tratado suplementario*

Es un instrumento que contiene disposiciones suplementarias de un tratado anterior.

#### 1.5.6. *Atestado*

Es un instrumento que contiene el registro de ciertos acuerdos a los cuales llegaron las partes.

### **1.6. Declaraciones**

El término *declaración* se usa para varios instrumentos internacionales. Pero no siempre son jurídicamente vinculantes (cuando su intención sea expresar ciertas aspiraciones).

Declaraciones *jurídicamente vinculantes*:

- Una declaración puede ser un tratado en el sentido propio del término.
- Una declaración interpretativa es un instrumento que se adjunta a un tratado con objeto de interpretar o explicar las disposiciones del mismo.
- Una declaración puede ser un acuerdo informal sobre un asunto de menor importancia.
- Una serie de declaraciones unilaterales puede constituir un acuerdo vinculante.

## **1.7. Memorandos de entendimiento**

Un *memorando de entendimiento* es un instrumento internacional de carácter menos formal. A menudo inicia los acuerdos operacionales dentro del marco de un acuerdo internacional. También se utiliza para reglamentar cuestiones técnicas o de detalle.

El memorando de entendimiento típico reviste la forma de un instrumento aislado, no requiere ratificación y es concertado entre Estados y organizaciones internacionales.

Usualmente, las Naciones Unidas concluyen memorandos de entendimiento con sus Estados miembros para organizar sus operaciones de paz o sus conferencias así como con otras organizaciones en materia de cooperación.

## **1.8. Modus vivendi**

Un *modus vivendi* es un instrumento que registra un acuerdo internacional de carácter temporal o provisional previsto para ser reemplazado por un arreglo más permanente y detallado.

Normalmente se concierta de manera informal y nunca requiere ratificación.

## **1.9. Canjes de notas**

El *canje de notas* es un registro de un acuerdo rutinario que consiste en el intercambio de dos documentos, de tal forma que cada una de las partes quede en posesión de una copia firmada por el representante de la otra parte.

Siguiendo el procedimiento corriente, para registrar su aceptación el Estado que acepta la nota repite el texto del Estado que la presenta.

## 2. LOS MOU EN EL ÁMBITO MILITAR INTERNACIONAL

Como ya dijimos en el capítulo anterior, este instrumento es conocido internacionalmente por su acrónimo en inglés (MOU), siendo la expresión *memorando de entendimiento* la recomendada por la RAE para denominarlo en español.

Haremos referencia a diferentes ámbitos militares donde se utilizan frecuentemente este tipo de instrumentos, lo que nos ayudará a determinar el concepto y contenido de los mismos, basándonos en documentos existentes en las organizaciones que forman parte de aquéllos.

Los ámbitos norteamericano, atlántico y europeo serán los recorridos en este capítulo, a través de sus acuerdos, compromisos, iniciativas, organismos, políticas, programas y sistemas.

### 2.1. Ámbito norteamericano

#### 2.1.1. FMS

FMS (*Foreign Military Sales* o *Ventas militares exteriores*) constituye el elemento más importante del total del programa de asistencia en seguridad de los EEUU a los países aliados y amigos.

Se encuentra autorizado por la *Ley de control de la exportación de armas* (*Arms Export Control Act*) y se lleva a cabo sobre la base de contratos formales o acuerdos entre el Gobierno norteamericano y un Gobierno destinatario autorizado o una organización internacional.

FMS incluye ventas de artículos o servicios de defensa de un Gobierno a otro, desde las existencias del DOD (*US Department of Defense* o *Departamento de Defensa de los EEUU*); también nuevas adquisiciones conforme a contratos gestionados por dicho departamento, sin tener en cuenta la fuente de financiación.

LOR (*Letter of Request* o *carta de solicitud*) es el término utilizado para identificar una petición realizada por un país partícipe en FMS para la adquisición de artículos y servicios de defensa. La solicitud puede realizarse mediante mensaje o carta.

LOA (*Letter of Offer and Acceptance* o *carta de oferta y aceptación*) es el término utilizado por el Gobierno norteamericano para vender a un Gobierno extranjero u organización internacional los artículos y servicios de defensa americanos permitidos por la *Ley de control de la exportación de armas*. La LOA enumera los productos y/o servicios, los costes estimados y los términos y condiciones de la venta. También toma medidas para que la firma del representante del Gobierno extranjero indique aprobación.

En España, este documento también se designa utilizando el acrónimo COA (*carta de oferta y aceptación*).

En la mayoría de los casos, la LOA es suficiente para establecer los derechos y obligaciones de cada parte en el acuerdo. Sin embargo, en casos excepcionales, puede ser interesante para el Gobierno de los EEUU negociar y firmar un MOU, MOA (*Memorandum of Agreement* o *memorando de acuerdo*) o un documento similar antes, al mismo tiempo o después de la firma de la LOA.

Tanto en el *Manual de gestión financiera para el cliente de FMS* (*FMS Customer Financial Management Handbook*) como en *La gestión de la asistencia en seguridad* (*The Management of Security Assistance*), ambos publicados por DISAM (*Defense Institute of Security Assistance Management* o *Instituto de Defensa para la Gestión de la Asistencia en Seguridad*), se recoge el concepto de MOA o MOU.

Así, MOA o MOU se define como un acuerdo escrito ente Gobiernos o un Gobierno y una organización internacional, firmado por repre-

sentantes autorizados y que contiene la intención de ser jurídicamente vinculante.

El programa FMS se realiza de *dos formas básicas*:

— Compras al contado FMS.

El comprador paga todos los costes asociados que puedan surgir en la operación.

— Financiación FMS.

Engloba donaciones y préstamos no reintegrables. Estos acuerdos de crédito y préstamo se negocian de Gobierno a Gobierno.

En ambas situaciones, compras al contado o financiación, los recursos requeridos para ejecutar la LOA deben pagarse o transferirse al DOD, donde responderán en firme como depósito para FMS.

Son muchas las *razones* por las que el Gobierno de los EEUU ha creado FMS. Desde la Segunda Guerra Mundial, los EEUU han establecido diversas formas de apoyo a la seguridad de otras naciones siguiendo los principios de la seguridad colectiva. Los EEUU y sus países aliados siguen teniendo necesidades importantes para unas relaciones efectivas y mutuamente beneficiosas para la defensa, ya que los costes crecientes y la complejidad de los grupos de armas aumentan las dificultades de todos los países, especialmente los más desarrollados, para alcanzar todas las necesidades para su legítima defensa desde su propia producción y planificación.

Son muchos los beneficios para el cliente y para los EEUU gracias al programa FMS. Algunos de estos *beneficios* son:

— Disminuir los costes unitarios de producción y compartir los de investigación y desarrollo.

— Tender hacia la normalización y la interoperatividad de equipos por parte de los EEUU y las naciones extranjeras amigas.

- Utilizar los acuerdos logísticos cooperativos por los países escogidos, lo que permite el apoyo de los equipos del país extranjero con las existencias del DOD bajo un régimen de igualdad.

En cuanto al desarrollo del programa FMS, enumeraremos sucintamente unas *características básicas* del mismo:

- Acuerdo FMS.

En defecto de la LOA del país aceptante, se prohíbe en absoluto anticipar la obtención de bienes y servicios FMS. En consecuencia, es importante para el país que acepta la LOA que todas las copias necesarias estén firmadas y devueltas, incluyendo las copias dirigidas al DOD. La recepción de la LOA firmada y del depósito inicial establecido es el requisito previo para formalizar la ejecución de la LOA.

- Documentación normalizada.

La LOA se utiliza en todas las ventas FMS de bienes y servicios de la defensa, incluyendo el adiestramiento por las agencias y departamentos militares.

- Cobro anticipado.

El método normal de cobro es por anticipado a la ejecución o entrega. Este cobro anticipado se efectúa de dos formas en general: mediante el recibo de un depósito inicial aceptado en la LOA y por medio del pago de las cantidades facturadas en el documento.

- Intereses de demora.

En la LOA se especifica qué intereses debe pagar el cliente FMS sobre cualquier cantidad neta, en el caso en que incurra en demora de sus pagos.

- Autosuficiencia administrativa de los países clientes.

Se espera que los clientes que compran bajo el programa FMS alcancen un grado suficiente de nivel administrativo (gestión de compras, sistema de transporte, canales de comunicación, registros para el seguimiento de los pedidos).

— Gestión del DOD.

El Gobierno de los EEUU, de acuerdo con las condiciones y términos de la LOA, es responsable de adquirir y, bajo ciertas circunstancias, entregar los bienes y servicios requeridos. En este aspecto, el cliente FMS se beneficia de la experiencia en la gestión del DOD que a menudo debe contrastar con la industria.

### 2.1.2. *Cooperación entre España y los EEUU*

El *Manual sobre programas de cooperación armamentística internacional (International Armaments Cooperation Programs Handbook)*, publicado por el DOD, recoge las razones y los objetivos de la cooperación internacional en materia de armamento.

Las fuerzas armadas de los diferentes países que forman la OTAN y las naciones amigas ven cómo sus presupuestos y efectivos son reducidos y cómo las operaciones conjuntas se incrementan, por lo que surge la necesidad de incrementar la eficacia y la eficiencia de las mismas y de sus respectivas industrias.

La cooperación internacional en esta materia supone un primer paso para alcanzar ese fin.

*Objetivos de esa cooperación son:*

- Despliegue y mantenimiento en común de equipos.
- Ahorro en los costes a través de compartir los mismos y conseguir economías de escala en la gestión conjunta de I+D, en la producción y en los programas de apoyo logístico.
- Explotación de la mejor tecnología, militar o civil, disponible para equipar a los distintos países.

- Suministro del mejor material disponible de la manera más oportuna y eficaz.
- Mantenimiento de una base industrial fuerte.

La cooperación entre España y los EEUU en temas de defensa se inicia en el año 1953 con la firma del *Convenio relativo a la ayuda para la mutua defensa*, y continúa en la actualidad con el *Protocolo de enmienda del Convenio de cooperación para la defensa de 1 de diciembre de 1988*, hecho en Madrid el 10 de abril de 2002.

Numerosos han sido los convenios y acuerdos entre ambos países fruto de esta cooperación, como el *Convenio de amistad, defensa y cooperación*, firmado el 2 de julio de 1982.

De entre todos esos convenios y acuerdos, es necesario destacar el *Convenio complementario 4 de cooperación industrial para la defensa* de 1982, actualmente en vigor.

También se han celebrado otros acuerdos relativos a intercambio de datos para el desarrollo mutuo de sistemas de armas, adquisición y servicios recíprocos, investigación y desarrollo, intercambio de ingenieros y científicos, información técnica.

En 2002 se firmó una *Declaración de principios para el desarrollo de la cooperación en asuntos de industria y equipos de defensa* cuyo objetivo es señalar las áreas en las que se propone mejorar la cooperación y definir los principios que deben regir la aplicación de los acuerdos existentes.

## **2.2. Ámbito de la OTAN**

### *2.2.1. CNAD*

La CNAD es la *Conferencia de Directores Nacionales de Armamento (Conference of National Armaments Directors)*. Está presidida de forma permanente por el Secretario General Adjunto de Apoyo a la Defensa de la OTAN y está constituida por los NAD (*National Armaments Directors* o *directores nacionales de armamento*) de los países

aliados. El representante español en la CNAD es el DIGAM (*Director General de Armamento y Material*).

Los directores nacionales de armamento cuentan con representantes permanentes en el Cuartel General de la OTAN denominados NADREP (*National Armaments Director Representative* o *representante del NAD*), que se reúnen periódicamente bajo la presidencia del Secretario General Adjunto de Apoyo a la Defensa, a fin de despachar asuntos de trámite de la CNAD y desarrollar cualquier otra tarea que la Conferencia les encomiende.

De la CNAD depende un conjunto de grupos denominados grupos principales de armamento de la CNAD, grupos principales de la CNAD, grupos *ad hoc*, grupos cuadro y la Organización para la Investigación y la Tecnología de la OTAN que depende también del Comité Militar de la Alianza.

Cada uno de estos grupos de primer nivel cuenta con una serie de grupos subordinados, o de segundo nivel, los cuales pueden, ocasionalmente, tener sus propios órganos auxiliares para el estudio de temas muy específicos.

Con la denominación grupos principales de la CNAD se designa a grupos de primer nivel, como los grupos principales de armamento, pero que, a diferencia de éstos, sólo constituyen grupos para intercambio de información o apoyo a la CNAD, y no forman grupos de proyecto. Los grupos de la CNAD que pertenecen a esta categoría son el AC/313 (*Group on Acquisition Practices* o *Grupo de Prácticas de Adquisiciones*) y el NIAG (*NATO Industry Advisory Group* o *Grupo Asesor Industrial de la OTAN*).

El AC/313 fue creado para asesorar a la CNAD sobre los procedimientos de adquisición gubernamentales y procedimientos relacionados con el comercio de defensa, sobre los acuerdos para programas de cooperación en armamento y sobre la colaboración industrial dentro de la Alianza.

El AC/313 está formado por representantes de los países pertenecientes a las respectivas organizaciones nacionales responsables de las

adquisiciones, y participan en sus actividades tanto países de la OTAN como de la Pfp (*Partnership for Peace* o *Asociación para la Paz*). Cuando el grupo debe tratar determinados temas específicos, forma grupos informales *ad hoc* bajo el patrocinio de una de las naciones.

Los grupos *ad hoc* de la CNAD son aquellos que se forman para la realización de tareas específicas, con vigencia temporal marcada por el cumplimiento de las tareas que les han sido encomendadas.

La *Instrucción número 214/2002, de 18 de septiembre*, del Secretario de Estado de Defensa, regula la participación española en grupos de la CNAD. Así, el representante español en el AC/313, perteneciente normalmente a la DGAM (*Dirección General de Armamento y Material*), será el punto focal en cuanto a la documentación generada por este grupo, en especial las publicaciones de carácter permanente que puedan ser de interés para los diferentes organismos implicados en procesos de contratación o de negociación de acuerdos internacionales de cooperación en armamento. Podrán solicitar la participación de expertos, de otros organismos del departamento, en alguno de los grupos temporales que, dependiendo del AC/313, se formen para el estudio de un tema concreto. Tales expertos dependerán funcionalmente del representante nacional en el AC/313.

La CNAD solicitó del AC/313 que desarrollara una serie de orientaciones que sirvieran de ayuda a los negociadores de los MOU en el marco de los programas de cooperación entre las naciones de la OTAN. Como consecuencia de esa solicitud, los expertos del citado grupo elaboraron el manual *Directrices y disposiciones orientativas para memorandos de entendimiento (Guidelines and sample provisions for Memoranda of Understanding)*.

Este documento, de fecha 17 de noviembre de 1994, está publicado en AACP-1 (*Allied Acquisition Practices Publication* o *Publicación sobre prácticas de adquisición aliadas*).

Se trata de una guía general que intenta llegar a ser un punto de partida y constituirse en una buena base para determinar los intereses de las partes en los asuntos específicos.

Es el resultado de años de estudio dentro del AC/313, intentando contar dentro de lo posible con las observaciones realizadas por los expertos del NIAG y por la IBAN (*International Board of Auditors for NATO* o *Junta Internacional de Auditores de la OTAN*).

Las cuentas de los distintos organismos de la Alianza y las relativas a los gastos derivados del programa de infraestructuras de financiación común de la OTAN son auditadas por la IBAN, compuesta por funcionarios gubernamentales procedentes de los organismos de control de cuentas o tribunales de cuentas de los países miembros. Estos funcionarios, que gozan de un estatuto independiente y son seleccionados y pagados por sus respectivos países, son nombrados por el *Consejo del Atlántico Norte* (NAC o *North Atlantic Council*) y responden ante él.

### 2.2.2. RTO

La RTO es la *Organización de Investigación y Tecnología de la OTAN* (*Research and Technology Organization*) y fue creada en noviembre de 1996 como resultado de la fusión de dos organizaciones de la OTAN dedicadas a la investigación y tecnología para la defensa: el AGARD (*Advisory Group for Aerospace Research and Development* o *Grupo Asesor para la Investigación y el Desarrollo Aeroespacial*), de ámbito aeronáutico; y el DRG (*Defence Research Group* o *Grupo de Investigación para la Defensa*), para temas de interés general para la defensa. Esta organización tiene una doble dependencia del Comité Militar de la Alianza y de la CNAD.

La RTO se creó con el fin expreso de ser el *punto focal único de I+D de tecnología militar* en el seno de la OTAN.

Las actividades de la RTO se basan en la cooperación desarrollada previamente dentro del antiguo AGARD y del DRG, de cuya fusión nació.

Tiene como *misiones*:

- Dirigir, coordinar e impulsar la investigación en cooperación y el intercambio de información técnica dentro de las actividades nacionales de investigación en materia de defensa.

- Apoyar el desarrollo y uso efectivo de la I+T en el campo de la defensa nacional para satisfacer las necesidades militares de la Alianza.
- Mantener el liderazgo tecnológico y asesorar a los responsables de la toma de decisiones de la OTAN y sus países miembros sobre cuestiones de I+T.

Cuenta con el apoyo de una amplia red de expertos nacionales y coordina sus actividades con otros órganos de la OTAN que se ocupan de la I+T.

Está integrada por la *Junta de Investigación y Tecnología* (RTB o *Research and Technology Board*) y la *Agencia de Investigación y Tecnología* (RTA o *Research and Technology Agency*) con sede en Neuilly (Francia).

Toda la gama de actividades de investigación y tecnología se reparte entre *seis paneles* que se ocupan de las siguientes cuestiones:

1. Estudios, análisis y simulación.
2. Conceptos e integración de sistemas.
3. Sensores y tecnología electrónica.
4. Sistemas informáticos.
5. Tecnología aplicada de vehículos.
6. Factores humanos y medicina.

Cada panel está integrado por representantes nacionales, que incluyen expertos científicos altamente cualificados. Los paneles mantienen relaciones con usuarios militares y con otros órganos de la OTAN. El trabajo científico y tecnológico de la RTO lo realizan equipos técnicos creados para llevar a cabo actividades específicas durante un período de tiempo determinado. Estos equipos técnicos organizan seminarios de trabajo, simposios, pruebas en campo, ciclos de conferencias y cursos

de adiestramiento, y garantizan la continuidad de las redes de expertos. También desempeñan un importante papel en la elaboración de planes a largo plazo.

Para facilitar los contactos con los usuarios militares y con otras actividades de la OTAN, parte del personal de la RTO trabaja en la Oficina de Estudios Tecnológicos y Coordinación de la sede de la OTAN en Bruselas. El personal de esta Oficina realiza las funciones de enlace con el Estado Mayor Internacional y con la División de Apoyo a la Defensa del Secretariado Internacional; la coordinación de los esfuerzos dirigidos a los países socios se realiza fundamentalmente desde Bruselas.

La coordinación de las actividades de I+T con los demás órganos de la estructura de la OTAN se ve facilitada por la participación de representantes de la RTO en los consejos y comités con ellas relacionados, y en las reuniones de órganos directivos como el Consejo C3 y el Comité Científico de la OTAN. De forma similar, el director general de la Agencia C3 y el director del Centro de Investigación Submarina son miembros natos de la RTB.

La coordinación de las actividades de I+T con los países se realiza a través de los coordinadores nacionales, que colaboran también en la organización de actividades como simposios, reuniones de la Junta, ciclos de conferencias y misiones consultivas.

Dentro del contexto del programa de la PFP, se han ampliado los contactos con los países socios, iniciados bajo el antiguo *Programa de extensión de actividades* del AGARD, prestándose una especial atención a los países candidatos a la integración en la OTAN.

### 2.2.3 PCC

El PCC es el *Compromiso de capacidades de Praga (Prague Capabilities Commitment)*.

En la *Cumbre de Washington*, de abril de 1999, los Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN emitieron la *Iniciativa sobre capacidades de*

*defensa* (DCI o *Defense Capabilities Initiative*). El objetivo era mejorar las capacidades de defensa con el fin de garantizar la efectividad de las futuras operaciones multinacionales en toda la gama de misiones de la Alianza, centrándose especialmente en mejorar la interoperatividad entre las fuerzas de la Alianza y, si fuera necesario, entre las fuerzas de la Alianza y de sus socios.

En noviembre de 2002 se celebra la *Cumbre de Praga*, donde se aprueban un paquete de reformas, iniciativas y programas que son la culminación de una revisión global de las actividades y métodos de trabajo de la OTAN.

Ante un entorno de seguridad que sigue en permanente cambio, la Alianza considera que debe poder transformarse a sí misma para seguir siendo eficaz. Tiene que conseguir un nuevo equilibrio entre sus misiones tradicionales, que se centraban en Europa, y la necesidad de enfrentarse a las nuevas amenazas mundiales. También tiene que conseguir las capacidades militares necesarias para cumplir sus nuevas misiones, entre ellas el poder reaccionar de forma rápida y flexible ante los nuevos retos. La Cumbre de Praga puso en marcha un proceso de transformación en todas esas áreas para poder garantizar que la OTAN pudiera afrontar los retos de seguridad del siglo XXI con eficacia.

En la Cumbre de Praga, los aliados asumieron compromisos políticos específicos para la mejora de sus capacidades en áreas esenciales de operaciones militares modernas. Cuando se haya aplicado totalmente el PCC se habrá conseguido cuadruplicar el número de aviones europeos de transporte de tropas de gran tamaño; crear una flota de aviones cisterna para repostar en vuelo; se garantizará que la mayoría de las fuerzas desplegadas con alta disponibilidad de la OTAN estén dotadas de equipos de defensa química, radiológica, biológica y nuclear; y aumentarán en un 40 por ciento los arsenales no estadounidenses de proyectiles aéreos guiados.

Al mismo tiempo, los aliados acordaron la creación de una Fuerza de Respuesta de la OTAN de avanzada tecnología, capaz de desplazarse con rapidez allá donde sea necesario y de actuar como catalizador para conseguir dar protagonismo e impulsar las mejoras de las capacidades de la Alianza así como su permanente transformación.

Aprobaron también las directrices para una nueva estructura de mando más racional y eficiente. Así, se aprobó que la OTAN tuviera un mando estratégico de operaciones con base en Bélgica y un mando estratégico de transformación en los EEUU con presencia en Europa. Este último mando será responsable de la transformación de las capacidades militares de la Alianza actualmente en curso.

Al igual que en la DCI, en el PCC se ha buscado superar las diferencias existentes entre las pretensiones previas y la disponibilidad real de financiación. Por ello, se ha centrado en la adquisición de aquellas capacidades consideradas absolutamente necesarias.

El PCC puede considerarse como una continuación de la DCI pero con tres grandes *diferencias*:

- El PCC se centra en un área más reducida que la DCI.
- Se basa en unos compromisos nacionales mucho más fuertes.
- Da un énfasis mucho mayor a la cooperación internacional, incluyendo la especialización de funciones y el mutuo apoyo, contando con el impulso de la UE para el desarrollo de las capacidades militares.

El PCC está organizado alrededor de *cuatro áreas principales*:

- Defensa ante ataques químicos, biológicos, radiológicos y nucleares.
- Aseguramiento de la superioridad en el mando del combate, las comunicaciones y la información.
- Mejora de la interoperatividad de las fuerzas desplegadas y de la eficacia en el combate.
- Despliegue rápido y sostenimiento de las fuerzas de combate.

A diferencia de la DCI, en la que los aliados se comprometieron de forma colectiva a la mejora de las capacidades, en el PCC

se le pide a cada nación que se comprometa individualmente a las mejoras específicas que va a asumir, ya sea en solitario o junto a otros países. Esto implica que cada nación se compromete a aportar y/o adquirir una serie de medios y recursos para una fecha determinada.

Los compromisos adquiridos por España fueron 35.

Para algunos países, muchas de las mejoras en las capacidades que necesitan la OTAN y la UE resultan inalcanzables en solitario. Por eso es necesaria la colaboración multinacional mediante compras agrupadas, puesta en común de equipos, reparto de funciones o creación de fuerzas conjuntas.

Posteriormente, la OTAN ha puesto *especial énfasis* en determinados proyectos:

- Vigilancia aérea del suelo.
- Transporte aéreo estratégico.
- Transporte marítimo estratégico.
- Reabastecimiento en vuelo.
- Supresión de la defensa aérea enemiga.
- Municiones guiadas de precisión.

#### 2.2.4. *NAMSA*

La *NAMSA* es la *Agencia de Mantenimiento y Abastecimiento de la OTAN (NATO Maintenance and Supply Agency)*.

La *NAMSO* es la *Organización de Mantenimiento y Abastecimiento de la OTAN (NATO Maintenance and Supply Organization)*. Esta organización fue creada en 1958 por el NAC con la aprobación de una carta constituyente (*NAMSO Charter*).

La *misión* de la NAMSO consiste principalmente en facilitar el abastecimiento de repuestos y el mantenimiento de material, necesarios para varios programas de sistemas de armas, a aquellas naciones de la OTAN que deseen aprovechar estos servicios. Se trata de aumentar, tanto en paz como en guerra, la eficacia del apoyo logístico a las fuerzas armadas de la OTAN y disminuir el gasto de las naciones tanto individual como colectivamente.

La NAMSO aporta la estructura necesaria para dar apoyo logístico a determinados sistemas de armas, que deben ser propiedad de al menos dos de sus países miembros, en la adquisición y el suministro común de piezas de recambio y en la provisión de instalaciones para el mantenimiento y reparación.

La NAMSO está formada por la *Junta Directiva* (BOD o *Board of Directors*) como órgano legislativo y la NAMSA como órgano ejecutivo.

La NAMSO BOD está formada por un presidente y un representante de cada país miembro de dicha organización. Además, cada nación puede nombrar representantes suplentes.

Está asesorada por dos comités permanentes: el Comité de Logística y el Comité de Finanzas y Administración. Además, se pueden formar otros comités cuando determinados países quieran organizar en común el apoyo logístico a un sistema de armas.

El órgano legislativo de la NAMSO tiene las siguientes *responsabilidades*:

- Las decisiones sobre política general. Se pueden indicar las relaciones con los países de la PfP u otras organizaciones internacionales así como el planeamiento de actividades a largo plazo.
- La publicación de directivas que permitan a la organización cumplir sus misiones. Pueden ser sobre los siguientes temas: organización, planeamiento y procedimientos; logística y adquisiciones; finanzas, presupuestos y política contable; administración y política de personal; planeamiento dirigido a la movilización.

- La elaboración de orientaciones para operar y administrar la NAMSA.
- La política a seguir para celebrar contratos de bienes y servicios con empresas establecidas en países no pertenecientes a la OTAN.
- La organización de la NAMSA, la creación de sus puestos y la aprobación de las selecciones que se realicen para grados A-5 y superior.
- Las decisiones financieras y presupuestarias (los borradores de los presupuestos y los estados financieros son presentados a este órgano por el director general de la NAMSA).
- La labor de control sobre la Agencia, comprobando que sus actividades se rigen por lo previsto en las directivas.

Dentro de la OTAN se han creado una serie de agencias de producción y logística para facilitar el desarrollo de mecanismos de cooperación logística. Entre ellas destaca la NAMSA. El ámbito de la cooperación logística eficaz se ha ampliado mediante el uso de técnicas modernas para la gestión y adquisición de material.

La NAMSA está presidida por un director general (*General Manager*), que tiene un pequeño grupo de apoyo (*Support Staff*) formado por un oficial ejecutivo (*Executive Officer*), un asesor jurídico (*Legal Advisor*), un auditor interno (*Internal Auditor*) y un jefe para el aseguramiento de la calidad (*Chief of Quality Assurance*).

Está formada por cuatro direcciones: Dirección de Operaciones y Programas Logísticos (con ocho oficinas de gestión de programa), Dirección de Adquisiciones, Dirección de Finanzas y Dirección de Recursos. Fuera de estas direcciones existe una oficina dedicada a la gestión logística del sistema de misiles HAWK.

El principal centro de operaciones está situado en Capellen (Luxemburgo). Otros dos centros de operaciones subordinados están en París (Francia) y en Taranto (Italia). En París se encuentra la oficina

señalada antes y dedicada a la gestión logística del sistema de misiles HAWK y en Taranto el Centro de Operaciones Sur.

Las *principales áreas* en las que la NAMSA desarrolla su actividad son las siguientes:

- Abastecimiento.
- Mantenimiento.
- Adquisiciones.
- Gestión de contratos.
- Apoyo técnico y en ingeniería.

La NAMSA proporciona servicios logísticos a sus clientes apoyándose en *tres principios básicos*:

1. Consolidación.

La NAMSA agrupa los requisitos logísticos idénticos o similares solicitados por dos o más de sus clientes. Esta consolidación supone mayor cantidad de pedidos y precios más bajos.

2. Centralización.

Los clientes tienen la ventaja de dirigirse a una sola entidad en vez de tratar con una multitud de proveedores.

3. Concurrencia.

Se opera en un mercado muy amplio con el objetivo de obtener la mejor calidad a los precios más económicos.

La NAMSA trabaja sobre la siguiente base: *no beneficio-no pérdida*. Los costes derivados del apoyo a un sistema de armas se traspasan sólo a los clientes que utilizan dicho sistema. Para lograr esto, la organización financiera de la NAMSA se estructura de acuerdo con proyectos o programas.

La NAMSA tiene dos tipos de presupuesto: uno para actividades operativas y otro para actividades administrativas. Cada participante en un programa contribuye en los costes administrativos de acuerdo a una fórmula acordada por los participantes.

Los principales clientes de la NAMSA son las 21 naciones de la NAMSO.

Otros clientes son autoridades militares de la OTAN (como SHAPE), organizaciones dentro de la misma (como NAPMO), agencias de la Alianza (como NACOSA o NAHEMA) y otras organizaciones multinacionales de armamento (como OCCAR).

Así mismo, el AC/135 firmó un MOU con la NAMSA en el que se especificaban los servicios de apoyo en materia de codificación que esta Agencia prestaría a los usuarios del NCS.

La NAMSA también puede proporcionar apoyo a las naciones que forman parte de la Pfp, con la condición de que firmen un MOU con la NAMSO. Las siguientes naciones pueden beneficiarse de los servicios de la Agencia: Albania, Austria, Azerbaiyán, Croacia, Finlandia, Georgia, Moldavia, Suecia, Suiza, Ucrania y Uzbekistán. Existen actualmente negociaciones con otras naciones de dicha asociación.

La *Directiva Conjunta número 44/1987, de 13 de febrero*, del Jefe del Estado Mayor de la Defensa y del Secretario de Estado de Defensa, establece las relaciones y procedimientos de actuación de los organismos del Ministerio de Defensa en sus relaciones con la NAMSO y la NAMSA.

Desde la publicación de dicha directiva, las estructuras de los organismos nacionales e internacionales que se mencionan en ella han sufrido algunas modificaciones.

Actualmente, el representante español en la BOD es el Jefe de la División de Planes del EMACON, siendo miembros del EMACON, DGAM y DIGENECO los representantes españoles en los comités permanentes de la NAMSO.

España tiene también una oficina situada en Luxemburgo que sirve como enlace con la NAMSA, cuyo jefe es un oficial. Su misión es representar a las autoridades españolas en lo que respecta a la coordinación práctica de todos los asuntos contenidos en la relación de España con la Agencia.

Las *funciones del Oficial de enlace* son las siguientes:

- Mantener el enlace entre la NAMSA y España de acuerdo con la normativa de la Agencia sobre la materia.
- Organizar el transporte del material entregado por la NAMSA con destino a España y gestionar los trámites aduaneros consiguientes.
- Impulsar y conocer la participación comercial o industrial española en la NAMSA.
- Efectuar el seguimiento de las peticiones españolas de apoyo logístico.
- Participar en las reuniones de la BOD y de los distintos comités, ya sean permanentes o no, cuando se traten temas que aconsejen su presencia.
- Ejecutar cualquier otro tipo de operación necesaria para cumplir su misión general.

#### 2.2.5. NSIP

El NSIP es el *Programa de inversiones en seguridad de la OTAN (NATO Security Investment Programme)*.

Este programa sirve para financiar las infraestructuras y equipamientos necesarios para aquellas funciones de los mandos estratégicos de la OTAN que, según el acuerdo general, superan las necesidades de defensa nacional de los distintos países miembros. Las inversiones cubren infraestructuras y equipamientos como aeródromos, oleoductos y plantas de almacenamiento de combustibles, puertos, sistemas de

comunicaciones e informáticos, ayudas y radares de navegación, y cuarteles generales.

La ejecución del NSIP se lleva a cabo bajo la supervisión del *Comité de Infraestructura* (IC o *Infrastructure Committee*) conforme a la contribución anual máxima aprobada por el NAC.

Desde mediados de los noventa, y debido a las presiones para que se optimizase la asignación de recursos militares de financiación común, los países miembros han potenciado la estructura de gestión de la OTAN promoviendo el desarrollo de *paquetes de capacidades* (CP o *Capability Package*) y creando la *Junta Superior de Recursos* (SRB o *Senior Resource Board*), responsable de la gestión global de los recursos militares de la OTAN (es decir, los no incluidos en el presupuesto civil). Los CP identifican los recursos de que disponen los comandantes militares de la OTAN, así como los que necesitan para realizar las tareas que les han sido encomendadas. Constituyen el instrumento fundamental para calcular las aportaciones de financiación común (tanto para inversiones en equipamientos como para gastos fijos de operación y mantenimiento) así como el personal civil y militar necesario para realizar cada trabajo.

Dichos paquetes son revisados por la SRB, integrada por representantes nacionales, del Comité Militar y de los comandantes estratégicos de la OTAN, y por los presidentes del Comité del Presupuesto Militar, del IC y del Comité de Personal de Defensa de la OTAN.

Antes de ser aprobados por el NAC, es necesaria la autorización previa de la SRB dependiendo de su impacto sobre los recursos disponibles. La misma Junta recomienda anualmente un plan global de recursos a medio plazo para su aprobación por el NAC. Este plan establece los topes de financiación y de personal para el siguiente ejercicio, y las cifras de planificación para los cuatro años siguientes. En función de estos parámetros, los Comités de Presupuesto Militar, de Infraestructura y de Personal de Defensa supervisan la preparación y ejecución de sus planes y presupuestos respectivos.

La Junta elabora, además, un informe anual que permite al NAC supervisar la idoneidad de la asignación de recursos frente a las necesi-

dades existentes, y revisar las implicaciones que tienen los recursos financiados en común sobre los presupuestos de financiación común para las nuevas políticas de la Alianza.

La gestión financiera de la OTAN está organizada para garantizar que el control último de los gastos recaiga sobre los países miembros que se hacen cargo del coste de una determinada actividad, y está sujeta al consenso entre ellos. El control puede ejercerse bien partiendo de limitaciones generales o por medio de restricciones específicas, en todos los niveles de toma de decisión.

La aprobación de los diferentes presupuestos puede considerarse como la traducción a medidas concretas de las políticas —organizativas, políticas o financieras— que los países contribuyentes desean llevar a cabo. Estas políticas van evolucionando como reacción a los cambios que se producen en el entorno internacional y a los requisitos para la adaptación de las estructuras y tareas de la OTAN.

Este proceso dinámico de adaptación en el transcurso de las cinco décadas de existencia de la Alianza explica la diversidad y descentralización de la estructura de gestión financiera de la OTAN.

La *ejecución* del NSIP se inicia a partir de los CP. Una vez aprobados éstos, puede comenzar el proceso de autorización de cada proyecto bajo la responsabilidad del IC. La nación anfitriona (generalmente aquella en cuyo territorio se va a llevar a cabo el proyecto) elabora una solicitud de autorización que incluye la solución técnica, el coste, una justificación de la aplicabilidad de la financiación común a dicho proyecto, y el procedimiento de licitación a seguir. Se aplican disposiciones particulares en lo relativo a los procedimientos para competir en las licitaciones internacionales, con el objetivo de facilitar el máximo grado de participación de los países miembros.

Si una nación desea llevar a cabo cualquier tipo de procedimiento de licitación ajeno al concurso internacional, debe solicitar la exclusión al IC. Una vez aprobado un proyecto por el Comité, la nación anfitriona puede iniciar su ejecución.

El *sistema de gestión financiera* utilizado en el NSIP está basado en un proceso de compensación financiera internacional. Las naciones

informan de los gastos que prevén para los proyectos autorizados de los que son responsables. En la mayoría de las ocasiones, los gastos de las naciones o superan o no alcanzan las contribuciones acordadas para el presupuesto, así que con el proceso de compensación financiera internacional estas desigualdades se compensan mediante la transferencia de fondos entre naciones. Una vez concluido un proyecto, se somete a una inspección final conjunta que garantiza que el trabajo realizado está de acuerdo con el autorizado. Sólo tras la aceptación de este informe por parte del IC, la OTAN asume formalmente la responsabilidad del trabajo y de la capacidad que se va a obtener.

España ha participado en el NSIP desde 1994, en un principio con un procedimiento particular que le permitía seleccionar aquellos CP en los que deseaba participar.

La integración plena en la Alianza llevó consigo una mayor participación en la financiación común de la OTAN y, por tanto, en el NSIP. Esto supuso una revisión de los procedimientos nacionales de gestión de los CP.

Así, el Ministro de Defensa dicta la *Directiva número 55/2000, de 2 de marzo*, por la que se establecen las directrices para la gestión nacional en el NSIP.

El objeto de la misma era establecer las directrices que permitieran desarrollar un sistema de gestión de los CP plenamente integrado en el proceso nacional de planeamiento de la defensa militar, así como designar autoridades de coordinación en las distintas fases, para concertar los medios y esfuerzos necesarios para el correcto desarrollo del NSIP en España.

En la directiva se establece la estructura para la gestión de los CP, y las áreas y responsabilidades en la gestión de esos paquetes.

También disponía que la Secretaría de Estado de Defensa desarrollara una instrucción general relativa a los proyectos en los que España actuara como nación anfitriona.

En cumplimiento de lo anterior, se emite la *Instrucción comunicada número 52/2001, de 12 de marzo*, del Secretario de Estado de Defensa, relativa a los proyectos del NSIP a realizar en España.

Su objeto era establecer el proceso de programación y presupuestación de recursos así como los procedimientos económicos y contractuales aplicables a los proyectos del NSIP en los que España actuara como nación anfitriona, teniendo en cuenta los aspectos tecnológicos e industriales, y velando por el cumplimiento armonizado tanto de las normas y procedimientos OTAN como de la normativa española en vigor.

Por último, se promulga la *Instrucción número 1/2001, de 7 de mayo*, del Director General de Armamento y Material, para la participación de la DGAM en los proyectos del NSIP. Su objeto era establecer la estructura orgánica y asignar los cometidos para desarrollar las acciones que se han de llevar a cabo en la DGAM en relación con la gestión e información de los CP dentro del NSIP.

## **2.3. Ámbito europeo**

### *2.3.1. PESD*

La PESD es la *política europea de seguridad y defensa* (ESDP o *European Security and Defence Policy*).

La entrada en vigor el 1 de noviembre de 1993 del *Tratado de la Unión Europea*, hecho en Maastricht el 7 de febrero de 1992, otorgó a la construcción europea una nueva dimensión basada en tres pilares: *económico, política exterior y de seguridad común* (PESC), y *justicia e interior*.

En los últimos años se ha impulsado notablemente la construcción del segundo pilar de la *Unión Europea* (UE) y, dentro de éste, la parte correspondiente a la PESD. El desarrollo actual de la misma tiene su inicio en la *Cumbre franco-británica de Saint Malo*, en diciembre de 1998, en la que se hace un llamamiento a la UE para dotarse de la capacidad de respuesta militar necesaria en las situaciones internacionales de crisis.

El *Consejo Europeo de Colonia, de 3 y 4 de junio de 1999*, dio el mandato de reforzar la PESD, iniciándose los trabajos relativos a los

aspectos militares y no militares de la gestión de crisis, basándose en las disposiciones del Tratado de la Unión Europea y en los principios rectores convenidos.

El *Consejo Europeo de Helsinki, de 10 y 11 de diciembre de 1999*, atendió dicho mandato, para lo cual continuó los trabajos de Colonia, que fueron confirmados por los Estados miembros.

Como consecuencia de esta labor se elaboraron dos informes de situación que pretendían ser complementarios. En ellos se proponían medidas concretas y se daban orientaciones para proseguir los trabajos con el fin de tomar las decisiones necesarias, desde ese momento y hasta finales de 2000, y alcanzar los objetivos fijados en Colonia.

De conformidad con los principios rectores convenidos en Colonia, la UE debería ser capaz de asumir sus responsabilidades en toda la gama de misiones de prevención de conflictos y gestión de crisis definidas en el Tratado de la Unión Europea, denominadas misiones de Petersberg.

El *Consejo Europeo de Feira, de 19 y 20 de junio de 2000*, reiteró su compromiso de elaborar una PESD que pudiera reforzar la actuación exterior de la Unión mediante el desarrollo de una capacidad militar de gestión de crisis así como de una capacidad civil, dentro del pleno respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Se consideró como satisfactorios los progresos realizados en el cumplimiento del mandato de Helsinki en relación con los aspectos militares y civiles de la gestión de crisis. El Consejo Europeo consideró la disposición a conseguir en 2003 los objetivos globales convenidos en Helsinki.

El *Consejo Europeo de Niza, de 7, 8 y 9 de diciembre de 2000*, recogió que los esfuerzos emprendidos desde los Consejos Europeos de Colonia, Helsinki y Feira iban dirigidos a dotar a la UE de los recursos necesarios para desempeñar plenamente su papel en la arena internacional y asumir su responsabilidad ante las crisis, añadiendo a los instrumentos de los que ya disponía una capacidad autónoma de decisión y actuación en el ámbito de la seguridad y la defensa.

Se subrayó la utilidad de la cooperación entre la Unión y las Naciones Unidas, así como con la OSCE y el Consejo de Europa, a medida que la Unión fuera desarrollando sus capacidades en el ámbito de la gestión de crisis y prevención de conflictos.

En el *Consejo de Europa de Gotemburgo, de 15 y 16 de junio de 2001*, se recoge que el desarrollo de la PESD reforzará la capacidad de la Unión para contribuir a la paz y la seguridad internacionales con arreglo a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La UE reconoce la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

En el *Consejo Europeo extraordinario celebrado el 21 de septiembre de 2001* se estableció que la Unión alcanzaría su mayor eficacia desarrollando la PESC y dotando de operatividad lo antes posible a la PESD. La eficacia de la lucha contra la lacra del terrorismo sería mayor al apoyarse en un profundo diálogo político con los países y las zonas del mundo donde se desarrolla el fenómeno.

El *Consejo Europeo de Laeken, de 14 y 15 de diciembre de 2001*, adoptó la declaración de operatividad de la PESD. Se recoge que, a partir de ese momento, la Unión será capaz de llevar a cabo operaciones de gestión de crisis.

El *Consejo Europeo de Sevilla, de 21 y 22 de junio de 2002*, resuelto a fortalecer el papel de la UE en la lucha contra el terrorismo, y reconociendo en este sentido la importancia de la PESC, incluida la PESD, adoptó una declaración destinada a atender en mayor grado las capacidades necesarias para luchar contra el terrorismo.

También se señalaba que, a raíz de la declaración de operatividad adoptada en Laeken, se consiguieron avances significativos en el desarrollo de las capacidades civiles y militares, la puesta en práctica del plan de acción destinado a subsanar las carencias existentes y las perspectivas de la cooperación en materia de armamento.

El *Consejo Europeo de Bruselas, de 24 y 25 de octubre de 2002*, recoge que la PESD no se utilizará contra un aliado bajo ninguna circunstancia y en ninguna crisis, entendiéndose que, en contrapartida, en

el marco de la gestión militar de crisis de la OTAN no se emprenderá acción alguna contra la UE o sus Estados miembros. También se entiende que no se emprenderá acción alguna que viole los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

El *Consejo Europeo de Salónica, de 19 y 20 de junio de 2003*, observó con satisfacción los avances realizados en el ámbito de las capacidades militares. La UE disponía ya de una capacidad operativa en toda la gama de las tareas de Petersberg, limitada y condicionada por deficiencias reconocidas, que podían paliarse mediante el ulterior desarrollo de las capacidades militares de la UE, incluso a través de la creación de los grupos de proyectos del PAEC o *Plan de acción europeo de capacidades* (ECAP o *European Capability Action Plan*).

El *Consejo Europeo de Bruselas, de 12 y 13 de diciembre de 2003*, acoge favorablemente los avances logrados en la cooperación en el marco de la PESD, tal como se manifiesta en la participación de Rusia en ejercicios conjuntos UE-OTAN.

La estrategia europea de seguridad reafirma la voluntad común de asumir responsabilidades garantizando una Europa segura en un mundo mejor. Permitirá a la UE abordar mejor las amenazas y los desafíos mundiales y aprovechar las oportunidades que se presentan ante esta organización.

Durante el año 2004, tenemos el *Consejo Europeo de Bruselas, de 20 y 21 de marzo*; el *Consejo Europeo de Bruselas, de 17 y 18 de junio*; y el *Consejo Europeo de Bruselas, de 16 y 17 de diciembre*.

Se recogió la determinación de la UE en el fortalecimiento de la capacidad de la misma en el contexto de la PESC y de la PESD; que la estrategia europea de seguridad adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003 proporciona un marco clave para la formulación de políticas; el progreso en la dimensión antiterrorista de la PESD; la acogida favorable de los avances en el desarrollo de las capacidades militar y civil, incluidas las decisiones sobre las agrupaciones tácticas (como parte de los elementos de respuesta rápida) y sobre la adopción de un ambicioso programa de trabajo, así como el presupuesto de 2005 de la Agencia Europea de Defensa.

El 23 de septiembre de 2004 se publica el *Libro Verde sobre los contratos públicos de defensa*. El Libro Verde constituye una de las acciones anunciadas por la Comisión Europea en su comunicación titulada *Hacia una política de la UE en materia de equipos de defensa*, adoptada el 11 de marzo de 2003. A través de estas acciones, la Comisión Europea se propone contribuir a la construcción progresiva de un *mercado europeo de equipos de defensa* (EDEM o *European Defence Equipment Market*), más transparente y más abierto entre los Estados miembros, que, sin dejar de respetar las especificidades del sector, lo haga económicamente más eficaz.

La evolución hacia un mercado europeo es uno de los elementos clave para reforzar la competitividad de las industrias europeas, garantizar una mejor asignación de los recursos en materia de defensa y apoyar el desarrollo de las capacidades militares de la Unión en el marco de la PESD.

La instauración del EDEM supondría realizar un conjunto de iniciativas complementarias, entre las cuales figura la organización de un marco reglamentario adecuado para la adquisición de los equipos de defensa. En efecto, una mayor apertura de los mercados de defensa, actualmente de índole exclusivamente nacional, permitiría aumentar las oportunidades comerciales para las empresas europeas del sector, incluso para las PYME, y contribuiría a su crecimiento y a reforzar su competitividad.

En una primera parte, el Libro Verde define las razones que justifican una acción específica mediante un examen global de la situación de los contratos, de sus múltiples particularidades y de la normativa existente. Sobre la base de estas observaciones, en una segunda parte se indican pistas de reflexión sobre los instrumentos que cabe contemplar.

### 2.3.2. EDA

La EDA es la *Agencia Europea de Defensa (European Defence Agency)*.

El *Consejo Europeo de Salónica de 2003*, citado anteriormente, recomendó a las instancias competentes del Consejo que emprendieran las acciones necesarias con miras a la creación, en el transcurso de 2004, de

una agencia intergubernamental en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento.

Dicha agencia, que estaría bajo la autoridad del Consejo, y abierta a la participación de todos los Estados miembros, tendría por *objetivo* el impulso de las capacidades de defensa en el ámbito de la gestión de crisis, el fomento y la intensificación de la cooperación europea en materia de armamento, el fortalecimiento de la *base tecnológica e industrial de la defensa europea* (BTID) y la creación de un mercado europeo competitivo de material de defensa, así como el fomento, en relación con las actividades de investigación comunitarias, en su caso, de una investigación que permita alcanzar una posición de vanguardia en tecnologías estratégicas para las futuras capacidades de defensa y seguridad, fortaleciendo así el potencial industrial de Europa en este ámbito.

La creación de dicha agencia contribuiría a la aplicación de la PESC y, en particular, de la PESD.

El proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa también contemplaba la creación de la misma.

El 12 de julio de 2004, se adopta la *Acción Común 2004/551/PESC del Consejo, relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa*.

Se crea en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento.

La EDA actuará bajo la autoridad del Consejo, en apoyo a la PESC y la PESD, dentro del marco institucional único de la UE y sin perjuicio de las responsabilidades de las instituciones de la UE y los organismos del Consejo.

La EDA estará abierta a la participación de todos los Estados miembros de la UE y su sede se sitúa en Bruselas.

Tendrá como *misión* apoyar al Consejo y a los Estados miembros en su esfuerzo por mejorar las capacidades de defensa de la UE en el ámbito de la gestión de crisis y respaldar la PESD en su situación actual y conforme vaya evolucionando en el futuro.

Los *principales ámbitos de trabajo* de la EDA serán los siguientes:

1. Desarrollo de *capacidades de defensa en el ámbito de la gestión de crisis*, especialmente mediante:

- La determinación, en asociación con las instancias competentes del Consejo y recurriendo al *mecanismo de desarrollo de capacidades* (MDC), de las futuras necesidades en capacidades de defensa de la UE en términos cuantitativos y cualitativos (tanto por lo que se refiere a las fuerzas como al equipamiento).
- La coordinación de la ejecución del PAEC y de cualquier plan que le suceda.
- El examen, apreciación y evaluación, en función de unos criterios que habrán de acordar los Estados miembros, de los compromisos de capacidades asumidos por éstos a través del proceso del PAEC y recurriendo al MDC.
- El fomento y la coordinación de la armonización de las necesidades militares.
- La determinación y la propuesta de actividades de colaboración en el ámbito operativo.
- La presentación de evaluaciones de las prioridades financieras en los ámbitos del desarrollo de capacidades y de la adquisición.

2. Fomento y mejora de la *cooperación europea en materia de armamento*, especialmente mediante:

- El fomento y la propuesta de nuevos proyectos multilaterales de cooperación con el fin de dar respuesta a las necesidades de la PESD en materia de capacidades, tanto en su estado actual como en su evolución futura.
- Una labor de coordinación de programas existentes aplicados por los Estados miembros.

- La asunción, a petición de los Estados miembros, de la responsabilidad de la gestión de programas específicos (a través de la OCCAR o, si procede, de otros sistemas de gestión de programas).
- La promoción de una contratación rentable y eficaz mediante la determinación y difusión de las mejores prácticas.

3. Fortalecimiento de la BTID y fomento de la creación de un *mercado europeo de material de defensa que sea competitivo en el ámbito internacional*, especialmente mediante:

- El desarrollo de políticas y estrategias adecuadas, en consulta con la Comisión Europea y, si procede, con la industria.
- La prosecución del establecimiento y la armonización, en el ámbito de la UE, de las normas y reglamentaciones pertinentes (en particular mediante la aplicación en el ámbito de la UE de las normas pertinentes del Acuerdo marco de Farnborough).

4. Aumento de la *eficacia de la investigación y tecnología europea de defensa*, especialmente mediante:

- El fomento, si procede en relación con las actividades de investigación de la Comunidad Europea, de la investigación encaminada a dar respuesta a las futuras necesidades en capacidades de defensa y seguridad, reforzando de este modo el potencial industrial y tecnológico de Europa en este ámbito.
- El fomento de una I+T conjunta de defensa con unos objetivos mejor establecidos, aprovechando la experiencia de los elementos pertinentes del GAEO y de la OAEO.
- La coordinación y planificación de actividades conjuntas de investigación.
- La catalización de la I+T de defensa mediante estudios y proyectos.
- La gestión de los contratos de la I+T de defensa.

- La colaboración con la Comisión Europea para conseguir un máximo de complementariedad y de sinergia entre programas de investigación en materia de defensa y en materia civil o de seguridad.

El director de la EDA es el *Secretario General/Alto Representante de la PESC*, que será responsable de la organización y el funcionamiento general de la misma y garantizará que las directrices impartidas por el Consejo y las decisiones de la Junta Directiva sean ejecutadas por el director ejecutivo, que le informará al respecto.

También será responsable de la negociación de acuerdos administrativos con terceros Estados y otras organizaciones, grupos o entidades de conformidad con las directrices impartidas por la Junta Directiva.

El órgano de decisión de la EDA será una *Junta Directiva* compuesta por un representante de cada Estado miembro participante, facultado para comprometer a su Gobierno, y por un representante de la Comisión Europea. La Junta Directiva actuará con arreglo a las directrices impartidas por el Consejo.

Con el fin de cumplir sus misiones, la EDA podrá suscribir acuerdos administrativos con terceros Estados, organizaciones y entidades.

La EDA *establecerá estrechas relaciones de trabajo* con los elementos pertinentes del GAEO o la OAEO, el Acuerdo marco de Farnborough y la OCCAR con vistas a incorporar o asimilar sus principios y prácticas en el momento oportuno, según corresponda, y de mutuo acuerdo.

Las relaciones de trabajo entre la EDA y las instancias correspondientes de la OTAN se definirán mediante acuerdos administrativos, respetando plenamente el marco establecido para la cooperación y la consulta entre la UE y la OTAN.

Las disposiciones financieras aplicables a la ejecución y el control del presupuesto general de la EDA figuran en el anexo a la *Decisión 2004/658/PESC del Consejo, de 13 de septiembre de 2004*.

Por otro lado, la *Decisión 2004/676/CE del Consejo, de 24 septiembre 2004*, regula el Estatuto del personal de la EDA, que se aplicará al personal contratado por la misma.

El *desarrollo futuro* de la EDA determinará sin duda la evolución de las organizaciones y acuerdos que se citan a continuación: GAEO, OAEO, Acuerdo marco de Farnborough y OCCAR. Y así se desprende de lo contenido en la disposición de creación de esta agencia.

### 2.3.3. GAEO

El GAEO es el *Grupo de Armamento de Europa Occidental* (WEAG o *Western European Armaments Group*).

La UEO o *Unión Europea Occidental* (WEU o *Western European Union*) nació en 1948 como una organización europea de autodefensa, en respuesta al dominio soviético sobre Europa Central. Los cambios en la situación de Europa hicieron que su papel evolucionara hacia el fortalecimiento del pilar europeo de la Alianza Atlántica. Dentro de su seno se creó, en 1976, un grupo de cooperación europea en materia de armamento denominado GEIP o *Grupo Europeo Independiente de Programas* (IEPG o *Independent European Programme Group*).

Aunque los orígenes del GAEO se remontan a 1976, en 1993 los ministros de defensa aprueban que las actividades del GEIP se realicen al amparo de la UEO, aunque no todos los países pertenezcan a esta organización, cambiándose el nombre de GEIP por el de GAEO, grupo que no tiene personalidad jurídica propia.

Se caracteriza por seguir los siguientes *principios*:

- Las naciones participantes lo hacen con los mismos derechos y responsabilidades.
- Está dedicado a la cooperación en materia de armamento.
- Se mantienen vínculos con la OTAN, aunque haya países que no pertenezcan a dicha organización.

Los *objetivos* que persigue son:

- Utilización eficiente de los recursos.
- Apertura de los mercados nacionales de defensa.
- Fortalecimiento de la BITD.
- Cooperación en I+D.

La necesidad de lograr la consecución de estos objetivos se ha visto incrementada en los últimos años debido a la reducción de los presupuestos de defensa y al aumento del ritmo del cambio tecnológico. Tanto los Gobiernos como la industria están trabajando juntos para intensificar la cooperación en el contexto de un desarrollo de la defensa europea.

Está formado por los siguientes *miembros de pleno derecho*: Alemania, Austria, Bélgica, Chequia, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia y Turquía.

Dentro del GAEO, en un primer lugar figuran los ministros de defensa de los diferentes países; en un segundo lugar, los NAD.

El equipo directivo del GAEO (*Staff Group*) está formado por los representantes permanentes de los NAD en Bruselas. Es la estructura que asegura la continuidad de acción durante el período intermedio entre las reuniones de los NAD.

Dependiendo de la autoridad de los NAD, este equipo directivo tiene la responsabilidad general sobre todas las cuestiones asociadas con las actividades que, en relación con la cooperación en materia de armamento, se realizan dentro del GAEO. Tiene diferentes *tareas*: preparar las reuniones de los ministros de defensa y los NAD; elaborar el presupuesto anual; informar a la UEO de las actividades del GAEO; mantener relaciones de trabajo con otros estamentos del GAEO o, cuando es necesario, con otros grupos de la UEO u otras organizaciones; etc.

La jefatura de este grupo es ocupada por el país que preside el GAEO (cambia cada dos años). Las decisiones se toman de forma consensuada y el grupo se reúne tantas veces como sea necesario, por la convocatoria de la presidencia o a petición de alguno de sus miembros. Es apoyada por un secretariado (*Armaments Secretariat*).

Este secretariado, con sede en Bruselas y compuesto por 5 miembros, tiene como principal *misión* ayudar a la presidencia del GAEO con la ejecución de las directrices y medidas aprobadas.

El secretariado tiene una serie de *responsabilidades*: preparar, apoyar y hacer un seguimiento de las reuniones de alto nivel (ministros y NAD); apoyar el trabajo de los paneles del GAEO y otros estamentos; coordinar y custodiar las bases de datos del Panel I; recopilar y analizar datos de los contratos de defensa; preparar informes de actividad y prestar apoyo en determinadas cuestiones a la UEO; etc.

El GAEO está estructurado en *tres* comisiones operativas denominadas *paneles*:

1. Panel I. Se encarga de la armonización de los requisitos operativos de los países, siendo su objetivo principal el desarrollo de equipos y sistemas de defensa en cooperación.
2. Panel II. Dirigido al fortalecimiento de la posición europea en I+T de defensa. Es el que mayores logros ha conseguido.
3. Panel III. Orientado a la consecución de una política económica de defensa común así como a la creación del EMED, y al desarrollo de procedimientos comunes en materia de armamento. En la reunión de los NAD de octubre 2003 se acordó suspender las actividades de este panel.

Como ya se ha señalado anteriormente, el *desarrollo futuro* de la EDA determinará sin duda la evolución del GAEO. Está previsto que deje de funcionar desde el verano de 2005, aunque no se ha establecido la forma en que se transferirán las actividades que lleva a cabo. En la misma situación se encuentra la organización de la que trataremos a continuación.

La OAEU o *Organización de Armamento de Europa Occidental* (WEAO o *Western European Armaments Organisation*) fue creada en noviembre de 1996 por los 13 miembros que formaban parte del GAEO (posteriormente han pasado a ser 19). Para ello se redactó una carta constituyente (*WEAO Charter*) y se firmó un MOU (*WEAO MOU*) en el que se recogen sus principios de funcionamiento. Se trata de un órgano auxiliar de la UEO que comparte personalidad jurídica con esta organización. Se ocupa de los procedimientos en materia contractual y económica.

Aunque el objetivo era la creación de una *agencia europea de armamento*, esta organización sólo opera en la actualidad a través de la *Célula de Investigación* (WRC o *WEAO Research Cell*). Su sede está en Bruselas, situada junto a los secretariados de la UEO y del GAEO.

La WRC está presidida por el director general (*General Manager*) más 13 miembros de su equipo directivo. Dicho director es el responsable de la *Junta Directiva* (*Board of Directors*). Este consejo está formado por los NAD de los 19 Estados miembros y se reúne en marzo y octubre de cada año. Hasta el final del año 2004 la presidencia ha sido ocupada por los Países Bajos, a principios de 2005 pasa a Noruega.

La WRC proporciona a los miembros de la OAEU diferentes servicios en el campo de la I+T de defensa. Algunos servicios se proporcionan a todos los miembros; en otros casos, se forman grupos específicos entre naciones que llevan a cabo proyectos de I+T.

Las actividades de la OAEU en el *campo de la I+T* cubren un número importante de tecnologías consideradas fundamentales para satisfacer los requisitos operativos de los sistemas de defensa. Todas estas necesidades están consideradas y desarrolladas dentro de las CEPA (*Common European Priority Areas* o *áreas prioritarias comunes europeas*), en cada una de las cuales hay un cierto número de RTP (*Research and Technology Projects* o *proyectos de investigación y tecnología*).

Dentro de este ámbito, se desarrollan importantes *programas de I+D*. Para llegar a los acuerdos se utiliza como instrumento el MOU.

El programa EUCLID (*European Cooperation for the Long Term in Defence* o *Cooperación europea a largo plazo en defensa*) fue una ini-

ciativa europea en el campo de la investigación y tecnología cuya finalidad era la optimización de recursos dedicados a investigación y tecnología en defensa. Trata de fortalecer la cooperación industrial, tecnológica y científica en defensa y fomentar las capacidades de la industria y centros de investigación.

Este programa comenzó en 1989. El acuerdo sobre dicho programa se denominó PMOU (*Programme Memorandum of Understanding* o *memorando de entendimiento del programa*) y fue firmado en 1990.

Con el programa THALES (*Technology Arrangement for Laboratories for the European Defence Science* o *Acuerdo tecnológico para laboratorios de ciencia europea de defensa*) se pretendía cumplir los objetivos del EUCLID pero contando con la participación y cooperación de laboratorios y centros nacionales de I+D públicos y privados.

Estos dos MOU (EUCLID y THALES) se caracterizan por dar cobertura a *proyectos abiertos*, es decir, aquellos en los que todos los participantes tienen derecho a tomar parte por el mero hecho de ser partícipes en el mismo.

Para los conocidos como *proyectos cerrados*, aquellos en los que la participación está sujeta a negociación previa, se ha redactado el MOU conocido como EUROPA (*European Understandings for Research Organisation, Programmes and Activities* o *Acuerdos europeos para organización, programas y actividades de investigación*).

En septiembre de 2004, tanto el EUCLID como el THALES *quedaron en suspenso*. Todas las *nuevas actividades* se desarrollarán con arreglo al MOU EUROPA.

El MOU EUROPA fue firmado en 2001 por los representantes de defensa de Alemania, Austria, Bélgica, Chequia, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Turquía.

Este MOU es un acuerdo marco para la cooperación en investigación y tecnología basado en dos principios: *transparencia* y *flexibilidad*. Amparado por éste, los participantes pueden llevar a cabo demos-

tracciones y pruebas relativas a investigación y tecnología de defensa de forma bilateral o multilateral. Para llevar a cabo estas actividades, desarrollarán *acuerdos* ERG (*European Research Grouping* o *Grupo europeo de investigación*) en consonancia con este MOU.

Los ERG pueden establecerse por dos o más participantes en el MOU EUROPA que pretendan desarrollar un programa de I+T, o bien un proyecto concreto en esta materia, con unas determinadas condiciones. Los acuerdos ERG serán firmados por los representantes nombrados por dichos participantes. El primer acuerdo ERG firmado fue el ERG nº 1, de carácter genérico y que abarca un amplio abanico de modos de cooperar en I+T entre sus participantes. Ya se ha firmado el ERG nº 2.

En el ámbito del GAEO debe mencionarse también al *Grupo de Industrias de Defensa Europeas (EDIG o European Defence Industries Group)*, que aunque no tiene carácter gubernamental, representa los intereses de las industrias de defensa de los países miembros del GAEO. Tiene una organización que le permite mantener un estrecho contacto con los grupos del GAEO, a los que asesora aportando el punto de vista industrial.

Nace en Bruselas en 1990 como una asociación internacional sometida a las leyes belgas. Están involucradas asociaciones nacionales de la industria de defensa de todas las naciones que forman el GAEO.

Las *misiones y objetivos* de la EDIG son:

- Llevar a cabo y coordinar estudios sobre cualquier asunto de interés común para la industria europea de defensa, en sus aspectos científico, técnico, económico e institucional.
- Aconsejar y recomendar a los Gobiernos europeos sobre políticas y otros asuntos de interés para la industria europea de defensa.
- Buscar soluciones apropiadas para resolver los problemas de la industria europea de defensa.

*Eurofinder* es un programa que nace y se desarrolla en el marco del EUCLID. Esta cooperación se extiende también al EUROPA. El

objetivo del mismo es elevar la base de la defensa europea y fortalecer la cooperación europea desarrollando las mejores ideas de la industria.

Está sustentado en el uso de *propuestas realizadas por la industria sin haber sido solicitadas*, de la que se espera que contribuya en el coste de los programas de una manera significativa. Anualmente se celebran conferencias en las que participan las industrias europeas de las naciones del GAEO. Éstas son invitadas a realizar ofertas relacionadas con unas áreas tecnológicas prioritarias. La selección de las mismas está basada en su contenido técnico y en la relevancia para los objetivos militares.

Por último, es importante señalar que pueden celebrarse determinados MOU fuera del ámbito del GAEO, aunque los participantes pertenezcan a ese organismo. Éstos pueden ser bilaterales o multilaterales.

#### 2.3.4. *Cooperación entre España y Francia*

Acuerdo bilateral es el firmado con Francia el 20 de febrero de 1996 y denominado *Memorando de entendimiento entre (...) relativo a la Cooperación en materia de investigación, desarrollo, producción, adquisición y mantenimiento de materiales de defensa y a la ampliación de la cooperación industrial*.

Se crea un *Comité Director*, presidido por el Delegado Director de Relaciones Internacionales de la DGA francesa y el DIGAM español, al que se autoriza a crear los grupos *ad hoc* necesarios para tratar asuntos particulares.

En la primera reunión bilateral, en 1997, se creó un *Comité de Seguimiento* de todos los asuntos en general, presidido por el Director Adjunto de Cooperación y Asuntos Industriales de la DGA francesa y por el Subdirector General de Relaciones Internacionales de la DGAM, que se reúne cada año, antes de la reunión del Comité Director, precisamente para preparar la reunión de éste. Posteriormente se han creado los grupos de trabajo necesarios para programas específicos.

### 2.3.5. *Acuerdo marco de Farnborough*

El 9 de diciembre de 1997, los jefes de Estado o de Gobierno de Alemania, de Francia y del Reino Unido firmaron una *declaración* destinada a facilitar la reestructuración de las industrias aerospacial y electrónica de defensa en Europa. El *objetivo* de la declaración era, por un lado, contribuir a garantizar el suministro de productos y servicios de defensa y, por otro, mejorar la competitividad de la industria europea de defensa en el mercado internacional. Como instrumentos para alcanzar esos objetivos, se contemplaban la armonización de los procedimientos nacionales de control de las exportaciones en la medida en que fuera oportuno, el establecimiento de mecanismos para el intercambio de información clasificada, el fomento de la investigación conjunta, la mejora de la divulgación y transferencia de la información técnica y la armonización de las exigencias militares en las fuerzas armadas. A esta declaración se unieron, posteriormente, los presidentes de Gobierno de España, de Italia y de Suecia.

El 6 de julio de 1998, los ministros de defensa de Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido y Suecia firmaron una LOI (*Letter of Intent* o *carta de intenciones*), en la que se identificaban seis áreas de actuación prioritaria y un calendario para llegar a los acuerdos o pactos que fueran necesarios. Las *áreas de actuación* eran las siguientes:

- Seguridad en el suministro.
- Control de exportaciones.
- Protección de información clasificada.
- Transferencia de información tecnológica.
- Cooperación en investigación y tecnologías de defensa.
- Cooperación para una temprana armonización de requisitos militares.

Conforme al calendario aprobado, se llevó a cabo un primer estudio general entre septiembre de 1998 y julio de 1999, tras el cual se deci-

dió que sería necesario alcanzar un compromiso jurídico entre los Estados interesados (Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido y Suecia). Las negociaciones para la elaboración de un tratado comenzaron en septiembre de 1999. El resultado es un acuerdo marco al que hacemos referencia a continuación.

*El Acuerdo marco entre (...) relativo a las medidas encaminadas a facilitar la reestructuración y funcionamiento de la industria europea de la defensa*, hecho en Farnborough el 27 de julio de 2000, fue ratificado por España mediante Instrumento de ratificación de 21 de junio de 2001.

Los *objetivos* del acuerdo son:

- Establecer un marco para facilitar la reestructuración de la industria de defensa en Europa.
- Asegurar la oportuna y eficaz consulta acerca de las cuestiones que surjan de la reestructuración de la BITD.
- Contribuir a conseguir la garantía de suministro de artículos de defensa y de servicios de defensa para las partes.
- Aproximar, simplificar y reducir, cuando proceda, los procedimientos nacionales de control de las exportaciones para las transferencias y exportaciones de bienes y tecnologías militares.
- Facilitar los intercambios de información clasificada entre las partes o sus industrias de defensa al amparo de disposiciones de seguridad, que no menoscaben la seguridad de esa información clasificada.
- Fomentar la coordinación de actividades conjuntas de investigación con el fin de incrementar la base de conocimientos avanzados y alentar de ese modo el desarrollo y la innovación tecnológicos.
- Establecer principios para la divulgación, transferencia, uso y propiedad de la información técnica, con el fin de facilitar la reestructuración y posterior funcionamiento de las industrias de defensa de las partes.

- Promover la armonización de los requisitos militares de sus fuerzas armadas.

Las partes establecen el *Comité Ejecutivo*, que está formado por un miembro en representación de cada una, que podrá estar asistido por el personal adicional que sea necesario. Tiene las siguientes *funciones*:

- Ejercer una supervisión a escala ejecutiva del citado acuerdo, vigilar su efectividad y facilitar a los participantes un informe anual de situación.
- Recomendar a los componentes modificaciones del acuerdo.
- Proponer instrumentos internacionales adicionales en virtud del mismo.

El Comité Ejecutivo adopta sus decisiones mediante consenso entre todas las partes y se reúne con la frecuencia que sea necesaria para el eficaz desempeño de sus funciones, o cuando lo solicite uno de sus miembros. Adoptará su propio reglamento y podrá crear los subcomités necesarios.

Las integrantes reconocían que las consecuencias probables de la reestructuración industrial serían la creación de las ETD (*empresas transnacionales de defensa*), el posible abandono de capacidad industrial nacional y, por tanto, la aceptación de la dependencia recíproca. Consecuentemente, tomarían medidas para conseguir la seguridad del suministro en beneficio recíproco de todos los partícipes, así como una distribución y mantenimiento equitativos y eficientes de los activos, actividades y capacidades estratégicamente importantes. Estas medidas se basarían en la exigencia de información y consulta previas y la utilización de las normas nacionales, modificadas en caso necesario.

Los miembros pueden hacer constar sus requisitos, entre otras formas, en acuerdos, contratos o licencias de opción legalmente vinculantes que se concertarán con las empresas de defensa sobre una base equitativa y razonable. Medidas adicionales podrán incluir el desarrollo de instrumentos comunes y la armonización de las normas nacionales.

Los participantes se proporcionan mutuamente información sobre sus respectivos *programas de I+T* relacionados con la defensa, con el fin de facilitar la armonización de dichos programas. El *intercambio de información* abarca:

- Estrategias y políticas de I+T relacionadas con la defensa.
- Programas de I+T relacionados con la defensa tanto en curso como en proyecto.

Con el fin de *fomentar*, en la mayor medida posible, la *cooperación en I+T* relacionada con la defensa, las partes convienen en que:

- Dos o más participantes podrán emprender un programa o proyecto de I+T relacionado con la defensa sin la participación o aprobación de los otros.
- La entrada de otros componentes requerirá el acuerdo de todos los iniciales.
- Los derechos de utilización de los resultados serán acordados por los miembros implicados en el programa o proyecto de I+T.
- Deberán encontrarse medios en el contexto de los anteriores puntos con el fin de establecer métodos y procedimientos de contratación comunes para los contratos de I+T relacionada con la defensa.

Los partícipes acordaron buscar los medios para otorgar mandato a una organización con personalidad jurídica y a la que los integrantes puedan dotar de fondos, en su caso, para que contrate y gestione los programas o proyectos de I+T relacionada con la defensa.

El concurso será el método preferido para la adjudicación de contratos de I+T relacionada con la defensa, teniendo en cuenta las normas y procedimientos nacionales, salvo cuando un componente estime que ese concurso pueda redundar en detrimento de sus intereses fundamentales de seguridad.

Los integrantes hacen constar sus compromisos, en relación con los detalles administrativos y técnicos de su cooperación en virtud del acuerdo, en *instrumentos internacionales* en los que puedan incorporarse por referencias las disposiciones del mismo.

En caso de que surja alguna controversia entre dos o más partícipes en relación con la interpretación o la aplicación del acuerdo, los mismos buscan una solución mediante consulta o por cualquier otro método de solución mutuamente aceptable.

Desde el punto de vista español, podemos recoger una serie de consideraciones en relación con los *efectos de este acuerdo marco* y que se tuvieron en cuenta en el momento de su firma.

El acuerdo permitirá crear y consolidar un marco conveniente para afianzar la posición de las empresas españolas de defensa, asegurando nuestro derecho a participar en sectores hasta ahora restringidos a industrias de defensa más avanzadas. El compromiso de consultas previas entre los Gobiernos de los seis países, para facilitar la movilidad de las instalaciones industriales y la agilización de los controles de exportación, sin perjuicio de la seguridad en el suministro, permitirá mejorar la competitividad de los productos multinacionales en el mercado mundial.

Los acuerdos sobre uso y transferencia de información tecnológica por parte de empresas transnacionales y sobre refuerzo de la seguridad en el intercambio de información clasificada, unidos a la creación de mecanismos electrónicos de intercambio de información, permitirán, de hecho, la existencia de centros de desarrollo virtuales, evitándose la desaparición en caso de fusión empresarial de los actuales centros de desarrollo que existen en España.

Por lo que respecta a la cooperación en el área de I+T, el acuerdo constituye un estímulo para el desarrollo de la investigación española en el sector, gracias a las investigaciones previstas en el ámbito internacional.

Finalmente, la armonización temprana de los requisitos militares, tanto nacionales como relativos a las misiones de Petersberg (misiones de gestión de crisis, operaciones de paz, evacuación de refugiados, denomi-

nadas así por la UEO desde su reunión en Petersberg en 1992), permitirá a nuestra industria de defensa participar en el desarrollo de nuevos equipos y mejorar su capacidad de suministro en el ámbito de la UE.

Este acuerdo marco se ha desarrollado a través de diferentes instrumentos internacionales:

- Acuerdo de implementación sobre cooperación en investigación y tecnología relacionada con defensa, firmado el 24 de marzo de 2003.
- Protocolo de aplicación reflejando el proceso relativo a la armonización de requisitos militares, firmado el 5 de mayo de 2003.
- Convenio de aplicación sobre la seguridad de suministro, firmado el 30 de octubre de 2003.
- Convenio de aplicación al amparo de las partes VI y VIII, sobre el tratamiento de la información técnica, firmado el 16 de marzo de 2004.
- Convenio de aplicación de los procedimientos de exportación y transferencia, firmado el 2 de agosto de 2004.

### 2.3.6. OCCAR

La OCCAR es la *Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento* (*Organisation conjointe de coopération en matière d'armement*).

El 12 de noviembre de 1996, Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido constituyeron la OCCAR. Este acuerdo, que no le otorgaba personalidad jurídica, se formalizó mediante la firma de un MOU. Contenia los principios, la estructura inicial de la organización y los programas de armamento ya iniciados que le serían transferidos.

El 9 de septiembre de 1998, en Farnborough (Reino Unido), Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido firmaron una convención (OCCAR

*Convention*) con el fin de conferirle personalidad jurídica. En la misma se recogían los principios y la estructura legal de la OCCAR. Dicha conven- ción, previa ratificación por los parlamentos nacionales, entró en vigor el 28 de enero de 2001. Bélgica se adhirió el 27 de mayo de 2003.

La OCCAR fue creada con el deseo de incrementar la cooperación en materia de armamento para mejorar la eficacia y reducir los costes.

Para ello era necesario desarrollar y optimizar nuevos métodos de gestión de programas, hacer más eficaces los procedimientos de adjudicación de contratos y fomentar la creación de contratistas principales, transnacionales y verdaderamente integrados, del sector industrial.

Una mayor cooperación en lo relativo a los equipos de defensa contribuiría al establecimiento de una identidad europea en materia de seguridad y defensa, lo cual suponía un paso efectivo en el camino hacia la creación de una *agencia europea de armamento*.

Así, los *principios* de esta organización son los siguientes:

1. Mejora de la eficacia y de la eficiencia, y reducción de los costes.
2. Armonización de los requisitos tecnológicos.
3. Refuerzo de la competitividad de la BITD.
4. Renuncia al *justo retorno* industrial calculado anualmente y programa a programa en beneficio del equilibrio global plurianual y multiprogramático.
5. Apertura a otros países europeos.

La sede de la OCCAR se fijó en Bonn (Alemania) y se convino que la OCCAR realizaría las siguientes *funciones*:

- Gestión de programas cooperativos en curso y futuros, que podrá comprender control de la configuración y apoyo interno así como actividades de investigación.

- Gestión de programas nacionales de los Estados miembros que se le asignen.
- Elaboración de especificaciones técnicas comunes para el desarrollo y adquisición de los equipos que se determinen de manera conjunta.
- Coordinación y planificación de actividades de investigación conjuntas y, en cooperación con el personal militar apropiado, estudios sobre soluciones técnicas para responder a futuras necesidades operativas.
- Coordinación de las decisiones nacionales adoptadas en relación con la BITD.
- Coordinación de las inversiones de capital y de la utilización de las instalaciones de pruebas.

La OCCAR está integrada por la *Junta de Supervisores* (BOS o *Board of Supervisors*) y la *Administración Ejecutiva* (EA o *Executive Administration*).

La BOS es la máxima autoridad decisoria en el seno de esta organización, y se ocupa de la dirección y supervisión de la EA y de todos los comités.

La BOS decide sobre todas las cuestiones relativas a la aplicación de la Convención de la OCCAR. Se reúne dos veces al año, y cuando sea necesario a solicitud de alguno de los Estados miembros. Las funciones de secretaría de la BOS son desempeñadas por la EA.

Cada Estado miembro cuenta con un representante en la BOS (los ministros de defensa o sus delegados).

La BOS designa al director, a su adjunto y al resto del personal ejecutivo de la EA. La EA es el órgano ejecutivo permanente responsable de llevar a cabo las decisiones de la BOS.

La BOS puede delegar determinadas funciones en los comités apropiados. Hay un comité de actividades futuras y los comités de progra-

mas. Las decisiones relativas a la ejecución de cada programa concreto se adoptarán únicamente por los representantes de los Estados miembros que participen en el mismo.

La *integración de un programa* en la OCCAR tiene lugar a través de tres *elementos básicos*:

- La decisión de la BOS en relación con la autorización de la integración del programa en la OCCAR.
- El MOU, que será firmado por las naciones participantes en el programa y constituye su compromiso oficial respecto al mismo, incluyendo el número de unidades que cada nación va a adquirir.
- La decisión de la BOS en relación con la forma en que el programa será gestionado por la OCCAR y la descripción de los principios y las reglas a aplicar.

Actualmente la OCCAR tiene la responsabilidad de gestionar los siguientes *programas*:

- BOXER: Vehículo acorazado con ruedas multipropósito (Alemania, Países Bajos y Reino Unido).
- COBRA: Radar contrabatería (Alemania, Francia y Reino Unido).
- FSAF: Familia futura de misiles superficie-aire (Francia e Italia).
- ROLAND: Sistema de armas tierra-aire (Alemania y Francia).
- TIGER: Helicóptero de ataque (Alemania, España y Francia).
- A400M: Avión de transporte militar (Alemania, Bélgica, España, Francia, Reino Unido y Turquía).

La BOS de la OCCAR acordó en el año 2003 la adhesión de España. Ésta se ha formalizado mediante Instrumento de adhesión de 1 de diciembre de 2004.

España es *miembro de pleno derecho* de esta organización desde el 6 de enero de 2005.

Actualmente España participa en *dos programas* gestionados por la OCCAR: el A400M con la adquisición de 27 aviones y el programa TIGRE con la adquisición de 24 helicópteros.

### 2.3.7. CUIS

CUIS es el *Sistema de artículos de uso común (Common Use Item System)*.

En 1969, Alemania, Dinamarca y Noruega firman un MOU en el que acuerdan la creación de un grupo de trabajo relativo a artículos de uso común (*Common Use Item Working Group*). El mismo estaba compuesto por expertos de los mandos logísticos de las Marinas de los tres países. Se acuerda la creación de una lista de repuestos comunes, dado que se facilitarían las actividades de intercambio y se mejoraría la operatividad de las flotas.

Se encargó a la empresa alemana MIZ (*Material Information Zentrum*) el desarrollo a medida de la *Lista de artículos de uso común* (CUIL o *Common Use Item List*).

España se convirtió en *miembro de pleno derecho* en 1987.

En 1995 se adopta el nombre de CUIS.

Forman parte del CUIS los siguientes países: Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Italia, Noruega, Países Bajos y Reino Unido.

*Organización, ejecución y financiación:*

- Las autoridades de los mandos logísticos de las Marinas de los países participantes están representadas en el grupo de trabajo del CUIS (*CUIS Working Group*) por uno de sus miembros.

- El grupo se reúne regularmente, por lo menos una vez al año, para reflexionar sobre el funcionamiento y el desarrollo de la CUIS.
- Este grupo está presidido durante un año por uno de sus miembros. La presidencia rota entre todas las Marinas participantes.
- Las decisiones se toman por unanimidad entre todos los miembros y tienen que quedar registradas en la *Lista histórica de decisiones (Historical Decision List)*.
- El citado grupo establece y actualiza los procedimientos, formularios, listas de direcciones de contacto, etc.
- Anualmente cada Marina participante debe facilitar la relación de todos los artículos de aprovisionamiento que estén almacenados en sus sistemas. De estas entradas se elaboran ficheros de información y/o listas que indiquen los artículos de aprovisionamiento utilizados comúnmente por dos de las Marinas participantes como mínimo. Estos ficheros o listas se distribuyen entre las autoridades de los mandos logísticos.
- Cuando un país miembro necesita un artículo de aprovisionamiento del cual no tiene existencias ni posibilidad de obtenerlo en un tiempo razonable puede, en caso de estar incluido en la CUIL, solicitarlo a las otras Marinas usuarias. Si alguna acepta entregar el suministro, la cesión se realiza en concepto de préstamo, comprometiéndose a su devolución en el plazo de 6 meses, aunque con carácter extraordinario podrá acordarse una compensación económica o el canje por otro material.
- Los costes comunes correspondientes al CUIS, como la elaboración de los ficheros de información y/o listas, se facturarán anualmente y serán compartidos equitativamente entre las Marinas participantes.
- Todos los costes debidos a las gestiones del CUIS, de beneficio no común a todas las Marinas participantes, deberán ser sufragados por la/s Marina/s solicitante/s.

### 3. CONCEPTO Y CONTENIDO DE LOS MOU

#### 3.1. Concepto

Como ya señalamos en el capítulo anterior, tanto en el *Manual de gestión financiera para el cliente de FMS* como en *La gestión de la asistencia en seguridad*, ambos publicados por DISAM, se recoge el concepto de MOA o MOU.

Así, MOA o MOU se define como un acuerdo escrito ente Gobiernos o un Gobierno y una organización internacional, firmado por representantes autorizados y que contiene la intención de ser jurídicamente vinculante.

En los manuales norteamericanos, los dos instrumentos (MOA y MOU) se definen de la misma manera.

Sin embargo, no ocurre lo mismo en Europa. Por influencia del Reino Unido, al ser términos en lengua inglesa, se utiliza el MOU y no el MOA. Se considera que en el MOA las partes tienen la *intención de vincularse jurídicamente*, lo que *no ocurre* con el MOU.

El manual *Directrices y disposiciones orientativas para memorandos de entendimiento* recoge, en su sección 22, la forma de resolver los conflictos que se produzcan entre los participantes en el MOU.

Los participantes resolverán los conflictos que surjan relacionados con el MOU mediante consultas entre ellos.

Esta sección excluye explícitamente aquellas formas de resolver los conflictos no autorizadas en el MOU.

Se orienta sobre los términos a utilizar en la redacción del MOU, señalando que cualquier conflicto en cuanto a la interpretación o ejecución del mismo se resolverá sólo mediante consulta entre los participantes, y no se remitirá a ningún tribunal nacional o internacional ni a un tercero ajeno al acuerdo para resolverlo.

Por lo anteriormente expuesto, el MOU se podría definir como un *acuerdo escrito entre Gobiernos o un Gobierno y una organización internacional, firmado por representantes autorizados y en el que cualquier conflicto en cuanto a la interpretación o ejecución del mismo se resolverá sólo mediante consulta entre los participantes, y no se remitirá a ningún tribunal nacional o internacional ni a un tercero ajeno al acuerdo para resolverlo.*

De esta definición se desprende lo siguiente:

- Se trata de un acuerdo escrito.
- Se celebra entre Gobiernos o entre un Gobierno y una organización internacional.
- Se firma por representantes autorizados de ese Gobierno u organización.
- Cualquier conflicto en cuanto a la interpretación o ejecución del mismo se resolverá sólo mediante consulta entre los participantes, y no se remitirá a ningún tribunal nacional o internacional ni a un tercero ajeno al acuerdo para resolverlo.

### **3.2. Contenido**

El manual *Directrices y disposiciones orientativas para memorandos de entendimiento* constituye una guía para ayudar a los negociadores de los MOU en el marco de la cooperación en programas entre naciones de la OTAN.

La citada guía contiene *directrices y disposiciones que sirven como orientación*.

Las primeras son instrucciones que se dan a los negociadores de los MOU sobre todos los puntos y problemas que necesitan ser tenidos en cuenta y recogidos en estos documentos.

Las segundas no son disposiciones tipo ni prenegociadas, sino que constituyen un material básico para ayudar en la negociación de los MOU, que permita diseñar disposiciones adecuadas para cada caso individual. Es más, las disposiciones contenidas en esta guía no son todas necesariamente aplicables a un programa dado o puede no ser adecuado usarlas para dicho programa. Las circunstancias del programa pueden determinar el uso de otras disposiciones diferentes a las contenidas en esta guía.

Además, las leyes, políticas y prácticas nacionales obligatorias deben ser respetadas. Consecuentemente, algunas disposiciones contienen términos para lograr este fin.

En esta guía han sido introducidos numerosos elementos de flexibilidad por medio de diferentes opciones, cuando éstas han podido ser previstas. Los elementos están entre corchetes.

Cuando los negociadores se encuentran con corchetes, deben:

- Elegir el término adecuado entre los que se ofrecen (por ejemplo objetivos de [Gobierno/Defensa/Programa]).
- Insertar el elemento variable (por ejemplo [ ] años).
- Insertar el nombre adecuado del país (por ejemplo [país anfitrión]).
- Insertar el nombre de una entidad u organización (por ejemplo [organización gestora] o [comité conjunto de dirección]).

En ciertos casos, dependiendo de la naturaleza del programa y de los diferentes puntos de vista de las naciones involucradas, los nego-

ciadores pueden elegir el omitir o corregir el texto no contenido entre corchetes.

En la elaboración del MOU, los negociadores necesitan tener en cuenta cada una de las disposiciones que son adecuadas para un programa concreto y la negociación posterior no será excluida por la disponibilidad de esta guía. En especial, el alcance de cualquier financiación por parte de la industria podrá influir en algunas disposiciones del MOU, por ejemplo la revelación y uso de la información. Estas disposiciones necesitarán, por tanto, ser adaptadas para ajustarlas a las circunstancias de cada caso.

Las *secciones* recogidas en la guía y que conforman el contenido de un MOU son las siguientes:

1. Introducción.
2. Objetivos y alcance.
3. Definiciones.
4. Organización y gestión.
5. Acuerdos contractuales.
6. Reparto de tareas.
7. Acuerdos financieros.
8. Impuestos, aranceles y cargas similares.
9. Revelación y uso de información técnica.
10. Responsabilidades.
11. Estatus del personal.
12. Ventas y transferencias a terceros.
13. Aseguramiento de la calidad.

14. Gestión de la codificación y la configuración.
15. Equipo del programa.
16. Apoyo logístico.
17. Seguridad.
18. Acceso al sistema
19. Participación de nuevas naciones.
20. Requisitos de los informes.
21. Duración, retirada y terminación.
22. Resolución de los conflictos.
23. Enmiendas.
24. Comunicación y publicidad.
25. Disposiciones generales.
26. Lengua.
27. Fecha y firma.

#### **4. NORMATIVA APLICABLE A LOS MOU EN EL MINISTERIO DE DEFENSA**

La regulación de los MOU en el Ministerio de Defensa se encuentra contenida en las siguientes normas:

- *Orden Ministerial comunicada 53/1987, de 24 de septiembre, sobre coordinación de actividades de los centros, unidades y organismos del departamento que generan relaciones bilaterales o multilaterales con terceros Estados u organizaciones internacionales.*
- *Normas-guía sobre tramitación de acuerdos internacionales en el Ministerio de Defensa, de 11 de mayo de 1990.*
- *Documento aclaratorio de las Normas-guía sobre tramitación de acuerdos internacionales en el Ministerio de Defensa, de 10 de febrero de 1997.*

En anexo aparte se recogen dichas normas.

##### **4.1. Orden Ministerial comunicada 53/1987, de 24 de septiembre**

En esta norma se dispone lo siguiente:

1. El *Director General de Política de Defensa* podrá convocar directamente al Jefe del Estado Mayor Conjunto de la Defensa, al Subdirector General de Relaciones Internacionales de la Dirección General de Armamento y Material, al Asesor Ejecutivo para Asuntos Internacionales del

Gabinete del Ministro de Defensa y a cualesquiera otros órganos o cargos del departamento previa comunicación a los órganos directivos de quienes dependan, a fin de coordinar las actividades que originen relaciones bilaterales o multilaterales de las que fuera parte el Ministerio.

El *Real Decreto 1551/2004, de 25 de junio*, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, establece que es función de la Dirección General de Política de Defensa «*preparar, negociar y proponer los tratados, acuerdos, convenios y conferencias internacionales de interés para la defensa nacional*».

2. Con el fin de evitar duplicidad de iniciativas y obtener una mayor celeridad en la tramitación de los acuerdos a celebrar con Estados u organizaciones internacionales, el *Director General de Política de Defensa* elaborará unas *normas-guía* sobre las actividades relativas al cumplimiento de dicha finalidad.

3. Por último, se establece que los distintos centros, unidades u organismos del departamento tendrán que remitir a la Dirección General de Política de Defensa las *previsiones de visitas* a efectuar a otros Estados u organizaciones internacionales por parte de autoridades, órganos o comisiones. También informarán de las *invitaciones cursadas y aceptadas* por parte de autoridades, órganos o comisiones de otros Estados u organizaciones internacionales.

## **4.2. Normas-guía y Documento aclaratorio**

En estas normas se incluye una referencia a la normativa legal aplicable y a los tipos de acuerdos internacionales. También se recogen los puntos relativos a la tramitación y redacción de estos acuerdos.

El primer punto lo desarrolla de la siguiente manera.

### *4.2.1. En el ámbito internacional*

España se adhirió a la *Convención de Viena de 1969*, sobre Derecho de los tratados, mediante Instrumento de 2 de mayo de 1972.

En España se utiliza la denominación genérica *acuerdos internacionales*. Pero hay que distinguir entre los compromisos que tienen carácter de tratado, independientemente de su denominación, y los que no tienen ese carácter.

A los primeros, conocidos como *acuerdos jurídicos*, les es de aplicación la *Convención de Viena* en el plano internacional. Los segundos, denominados *acuerdos políticos*, surgen de la necesidad de los Gobiernos de contraer compromisos internacionales de forma ágil y flexible.

En el ámbito internacional, la validez y necesidad de estos acuerdos políticos es plenamente reconocida. Se presentan como acuerdos extra-jurídicos o *no sometidos al derecho internacional por voluntad de las partes*. Esto no significa que no exista fuerza vinculante basada en la buena fe y que su cumplimiento no sea exigible a las partes.

#### 4.2.2. *En el ámbito nacional*

En el *capítulo III del título III de la Constitución española* se establecen las normas básicas para la celebración de tratados internacionales, con la definición y alcance que les da la Convención de Viena.

El *artículo 94* de la misma establece las competencias respectivas del *Gobierno* y de las *Cortes Generales* en el establecimiento de compromisos internacionales.

Los *acuerdos políticos* (los no jurídicos) están *excluidos del trámite parlamentario* del artículo 94 de la Constitución. Pero, para su celebración, es requisito indispensable el conocimiento y autorización del Gobierno. Así mismo, es necesaria la coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

#### 4.2.3. *En el ámbito interno del Ministerio de Defensa*

La autorización del Gobierno para la firma del acuerdo político se otorga normalmente por un acuerdo de Consejo de Ministros y la solicitud de autorización la hace el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Sin embargo, existen acuerdos de escasa entidad y suscritos con países con los que España tiene relaciones de alianza o de amistad con intercambios en todos los ámbitos. En estos casos, basta con que el Ministro de Defensa informe al Gobierno y conceda la autorización de firma.

Éstos, denominados *acuerdos técnicos*, son una subcategoría de los acuerdos políticos. Así, el MOU es el instrumento más utilizado para llevar a cabo este tipo de acuerdos.

En el Ministerio de Defensa, la *autorización de firma* la obtiene del Ministro el *Director General de Política de Defensa*, en virtud de lo establecido en el *Real Decreto 1551/2004, de 25 de junio*, antes citado.

### **4.3. Organismos participantes dentro del Ministerio de Defensa**

El Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo, de reestructuración de departamentos ministeriales, dictado en virtud de la autorización otorgada al Presidente del Gobierno por el artículo 75 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, creó una nueva estructura de la Administración General del Estado, mediante diversas supresiones y modificaciones en el ámbito de aquéllos.

Mediante Real Decreto 839/1996, de 10 de mayo, se estableció, junto con la de otros departamentos ministeriales, la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, habilitando al Ministro de Administraciones Públicas para elevar al Consejo de Ministros el proyecto de real decreto de adaptación a esta estructura orgánica.

En uso de dicha habilitación, se dictó el Real Decreto 1883/1996, de 2 de agosto, aprobando la estructura del Ministerio de Defensa, que fue modificada posteriormente por el Real Decreto 76/2000, de 21 de enero, para adaptar la organización a las exigencias más inmediatas derivadas del proceso de profesionalización de las FAS.

Una posterior modificación de la misma se produce con el Real Decreto 64/2001, de 26 de enero, por el que se crea la Secretaría General de Política de Defensa, que asumirá las funciones correspondientes

a la política de la defensa, unificando y potenciando la proyección internacional de la misma.

El *Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales*, dictado en virtud de la autorización otorgada al Presidente del Gobierno por el artículo 2.2.j) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, establece una nueva estructura de la Administración General del Estado, con el objeto de desarrollar el programa político del Gobierno, conseguir la máxima eficacia en su acción y la mayor racionalidad en el funcionamiento de la misma.

De acuerdo con este objetivo, el citado real decreto establece que el Ministerio de Defensa dispondrá, como órgano superior, de la Secretaría de Estado de Defensa, así como de los demás órganos previstos en el ordenamiento jurídico y, de forma específica, en la legislación sobre las bases de la organización militar.

El *Real Decreto 562/2004, de 19 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales*, continúa la reestructuración iniciada con el Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, al amparo de lo establecido en el artículo 10.1 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, todo ello sin perjuicio de su desarrollo posterior para cada departamento mediante los oportunos reales decretos.

Dicha estructura básica del Ministerio de Defensa mantiene, en lo esencial, la organización y competencias de los órganos superiores y directivos del departamento.

Así, se dicta el *Real Decreto 1551/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa*.

Se aborda, además, con este real decreto la refundición de la normativa dispersa que sobre estructura básica del Ministerio de Defensa existía en ese momento, incorporando toda la estructura orgánica básica del departamento en una sola disposición.

La *Secretaría General de Política de Defensa* (SEGENPOL) es el órgano directivo del departamento al que corresponde, bajo la superior

autoridad del Ministro, la dirección, impulso y gestión de la política de defensa del departamento, de los aspectos no operativos de la política militar, excluidos los relativos a la preparación de la Fuerza.

Desempeña, *entre otras*, las siguientes *funciones*:

- Dirigir la elaboración de las directrices en materia de política de defensa, tanto en el ámbito de las relaciones bilaterales con otros Estados como en el de las organizaciones internacionales de seguridad y defensa a las que España pertenezca, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y sin perjuicio del principio de unidad de acción en el exterior del Estado.
- Impulsar y desarrollar las acciones de política de defensa en el ámbito de las organizaciones internacionales de seguridad y defensa colectivas, especialmente en la OTAN y en la UE, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y sin perjuicio del principio de unidad de acción en el exterior del Estado.
- Dirigir la participación española en los sistemas de planificación de las organizaciones o alianzas a las que España pertenezca.
- Dirigir la elaboración de los tratados, acuerdos, convenios y conferencias internacionales de interés para la defensa nacional, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y sin perjuicio del principio de unidad de acción en el exterior del Estado.
- Dirigir el órgano permanente de trabajo de la autoridad nacional para la planificación civil de la defensa y ostentar la representación nacional en este ámbito en las organizaciones internacionales de defensa colectiva o alianzas a la que España pertenezca.
- Coordinar la colaboración de las FAS con los organismos competentes para situaciones de emergencia en el ámbito nacional, y en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación en el ámbito internacional.

- Coordinar la movilización internacional de recursos y dirigir su puesta en práctica en el ámbito del departamento.

El *Secretario General de Política de Defensa* ostentará la representación del departamento, por delegación del Ministro, en los casos en que éste se la encomiende y, en especial, ante las organizaciones internacionales de seguridad y defensa colectivas de las que España forme parte.

De la SEGENPOL dependen los siguientes *órganos directivos*:

- a) *Dirección General de Política de Defensa* (DIGENPOL).
- b) *Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa* (DIGERINS).

La DIGENPOL es el órgano directivo al que corresponde el planeamiento y desarrollo de la política de defensa. A estos efectos, dependen funcionalmente de esta Dirección General los órganos competentes en las citadas materias de los Ejércitos y de los organismos autónomos del departamento.

Corresponden a la DIGENPOL, *entre otras*, las siguientes *funciones*:

- Planificar y desarrollar las acciones de política de defensa en el ámbito internacional.
- Preparar, negociar y proponer los tratados, acuerdos, convenios y conferencias internacionales de interés para la defensa nacional, en coordinación con los órganos superiores y directivos del departamento en el ámbito de sus respectivas competencias y con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- Efectuar el seguimiento y evaluación de la situación internacional, en el ámbito de la política de seguridad y defensa.

De la DIGENPOL dependen los siguientes *órganos directivos*:

- a) *Subdirección General de Planes y Relaciones Internacionales de la Defensa*.

b) Subdirección General de Cooperación y Defensa Civil.

El Real Decreto 1551/2004 establece que la *Secretaría de Estado de Defensa* (SEDEF) es el órgano superior del departamento al que corresponde, bajo la superior autoridad del Ministro, la coordinación general de los órganos superiores y directivos del departamento. Así mismo, le corresponde la dirección, impulso y gestión de la política económica, de armamento y material y de infraestructura en el ámbito de la defensa.

Le corresponden, *entre otras*, las siguientes *funciones*:

- Dirigir y coordinar la obtención y administración de los recursos económicos, así como fomentar y coordinar la investigación científica y técnica, en materias que afecten a la defensa nacional.
- Dirigir la política de armamento, material e infraestructura en su relación con organismos internacionales y extranjeros, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- Establecer la previsión de las disponibilidades económicas para la formulación de los programas a largo, medio o corto plazo.

De la SEDEF dependen los siguientes *órganos directivos*:

- a) *Dirección General de Armamento y Material* (DGAM).
- b) *Dirección General de Asuntos Económicos* (DIGENECO).
- c) *Dirección General de Infraestructura* (DIGENIN).

Respecto a la DGAM, el Real Decreto 1551/2004 señala que es el órgano directivo al que corresponde la preparación, planificación y desarrollo de la política de armamento y material del departamento, así como la supervisión y dirección de su ejecución. A estos efectos, dependen funcionalmente de esta Dirección General los órganos competentes en las citadas materias de los tres Ejércitos y de los organismos autónomos del departamento.

Corresponden a la DGAM, *entre otras*, las siguientes *funciones*:

- Planificar, programar y dirigir el desarrollo de la política de armamento y material, gestionando y tramitando, en su caso, los expedientes de adquisición de los sistemas y equipos necesarios para las FAS.
- Proponer los programas de obtención y modernización del armamento y material, así como los de mantenimiento y apoyo logístico. Dirigir, coordinar y efectuar el seguimiento de los programas en realización. Desarrollar y, en su caso, gestionar los programas específicos que el Secretario de Estado de Defensa le asigne.
- Negociar y gestionar la cooperación industrial y las compensaciones derivadas de las adquisiciones en el exterior y controlar la transferencia de tecnología nacional a terceros países, así como evaluar, controlar y coordinar la obtenida como consecuencia de programas, acuerdos o convenios internacionales.
- Relacionarse, en coordinación con la DIGENPOL, con organismos internacionales y extranjeros en cuestiones de armamento y material. Negociar, gestionar y promover, en la parte que corresponda a la política de armamento, los programas de cooperación con otros países.
- Participar en el control del comercio exterior de material y tecnologías de defensa y de doble uso, tanto en la importación como en la exportación y tránsito, de acuerdo con la legislación vigente.
- Proponer, promover y gestionar los planes y programas de investigación y desarrollo de sistemas de armas y equipos de interés para la defensa nacional.

De la DGAM dependen los siguientes *órganos directivos*:

- a) Subdirección General de Planificación y Programas (SDGPLAPRO).

- b) Subdirección General de Inspección y Servicios Técnicos (SDGINSSERT).
- c) Subdirección General de Relaciones Internacionales (SDGREINT).
- d) Subdirección General de Tecnología y Centros (SDGTECEN).

## 5. TRAMITACIÓN Y REDACCIÓN DE LOS MOU

### 5.1. Tramitación de los MOU

En las *Normas-guía sobre tramitación de acuerdos internacionales en el Ministerio de Defensa, de 11 de mayo de 1990*, y en el *Documento aclaratorio de las mismas, de 10 de febrero de 1997*, se recogen los trámites a seguir en el momento de establecer un acuerdo internacional.

La necesidad o conveniencia de establecer un acuerdo de este tipo puede *iniciarse desde distintas instancias*, siendo la tramitación diferente hasta un determinado momento en el que confluyen.

#### 5.1.1. *Acuerdos derivados de los planes generales de política exterior*

La iniciativa procede del *Gobierno*, que la ejerce a través del *Ministro de Defensa* o del *Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación* como coordinador de la acción exterior del Estado.

Los *trámites* serán los siguientes:

- La DIGENPOL recibe el encargo de iniciar los contactos con la otra parte (normalmente a través del representante del Ministerio de Defensa en la Embajada ante el país correspondiente).
- Negociación del acuerdo con el asesoramiento técnico de otros órganos del Ministerio de Defensa y la participación del Minis-

terio de Asuntos Exteriores y de Cooperación proporcionada a la importancia y trascendencia del acuerdo.

- Realización de los trámites necesarios para su firma y entrada en vigor.

### 5.1.2. *Acuerdos originados por iniciativa de algún órgano del Ministerio de Defensa*

*Cualquier órgano del Ministerio de Defensa* puede advertir la necesidad o conveniencia de establecer acuerdos de cooperación con órganos similares de otros países.

El tratamiento tiene que ser cuidadoso porque cualquier paso en la esfera internacional puede tener significado.

Se trata de acuerdos cuya *tramitación y conclusión* se producen íntegramente en el Ministerio de Defensa.

Estos acuerdos no están sometidos al derecho internacional; están basados en la buena fe y en la voluntad de las partes; no entrañan vinculaciones jurídicamente exigibles ni en el orden jurídico internacional ni ante los tribunales de justicia.

En estos acuerdos, es el Ministro de Defensa quien los autoriza, delega su firma e informa al Consejo de Ministros sobre su conclusión.

Por otra parte, la DIGENPOL *coordina la tramitación de los acuerdos internacionales*, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, en el ámbito del departamento.

Los *trámites* serán los siguientes:

- Cualquier órgano del Ministerio de Defensa que desee negociar un acuerdo tiene que informar a la DIGENPOL indicando de dónde ha partido la iniciativa, los motivos en que se basa y los objetivos del acuerdo.

- La DIGENPOL lo estudia y da una respuesta al organismo señalando las razones que lo desaconsejan o que lo permiten indicando, en este último caso, las normas sobre el procedimiento a seguir.
- La DIGENPOL puede asumir la elaboración y negociación del acuerdo, con el asesoramiento técnico del órgano promotor, o bien indicar a éste que establezca los oportunos contactos con la otra parte y lleve a cabo la negociación hasta la obtención de un borrador consensuado.
- Una vez que el texto del acuerdo esté consensuado entre las partes, deberá remitirse a la DIGENPOL para proceder a su tramitación. El texto que se envíe a la misma para la tramitación del acuerdo deberá estar redactado en español y deberá ir acompañado por el expediente completo del mismo que incluirá, en su caso, los informes de los servicios jurídicos y económicos correspondientes al órgano negociador del acuerdo.
- La DIGENPOL realizará un análisis del texto del acuerdo sobre la base de los planes de política de defensa.
- Si rebasa los límites de competencia del Ministro de Defensa, la DIGENPOL remitirá el texto al Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para su tramitación.
- Si puede tramitarse dentro del Ministerio, la DIGENPOL enviará el texto a la Asesoría Jurídica General de la Defensa con el fin de verificar si se ajusta a la forma exigida para este tipo de acuerdos.
- Después procederá a solicitar del Ministro la aprobación del acuerdo y la autorización de su firma.
- Una vez obtenida ésta, la remite al organismo que la solicitó.
- Firmado el acuerdo, el organismo remitirá a la DIGENPOL un ejemplar firmado del mismo para su conservación y la coordinación con otros posibles futuros acuerdos.

### 5.1.3. *Acuerdos originados por iniciativa de la otra parte*

En este caso, la iniciativa parte de *autoridades y organismos de otro país*. Con ocasión de conferencias, reuniones de estados mayores, etc. hacen propuestas para acuerdos bilaterales o multilaterales.

Se pueden producir *dos situaciones*:

1. La propuesta procede de una autoridad u organismo encuadrable en el apartado primero. El proceso a seguir es muy similar a lo indicado en ese apartado.
2. La propuesta se realiza a organismos del Ministerio de Defensa. La situación es similar a la del apartado segundo, pero más delicada porque la contestación a una propuesta, no siempre prevista, no es fácil y la aceptación de un borrador de acuerdo, que suele acompañar a la propuesta, ya tiene en sí mismo significado.

En este caso, debe adoptarse una postura reservada y prudente e, inmediatamente, informar a la DIGENPOL explicando los hechos y acompañando cualquier documento recibido. A partir de aquí, el tratamiento será similar al recogido en el apartado segundo.

Si no fuera aconsejable acceder a la propuesta, se facilitarían argumentos que sirvieran para dar una respuesta política a la otra parte.

## 5.2. **Redacción de los MOU**

En las *Normas-guía* y en el *Documento aclaratorio* se recogen las normas a seguir en el momento de redactar un acuerdo internacional.

Estas normas o sugerencias para la redacción son únicamente aplicables a los *acuerdos técnicos*, es decir, a los que *no* tienen carácter de *tratado* (que obligaría jurídicamente en el ámbito internacional).

En estos acuerdos, la voluntad de las partes de no someterse al derecho internacional puede no expresarse en el texto. En este caso, debe deducirse de los aspectos procesales y más aún de los formales.

El objetivo de estas normas es mantener el texto dentro de los límites de los *acuerdos técnicos*, lo cual permitirá obtener el visto bueno de la *Asesoría Jurídica General de la Defensa*.

Las *normas o consejos* que la redacción del texto debiera respetar son los siguientes.

#### 5.2.1. *Denominación del acuerdo*

El acuerdo no debe denominarse *tratado, convenio* o *acuerdo*.

Los términos a emplear son, de menor a mayor rango, los siguientes: *declaración de intenciones, acuerdo técnico, memorando de entendimiento* o *protocolo*.

#### 5.2.2. *Sujetos del acuerdo*

No deben utilizarse, ni en el título ni en el resto del texto, los siguientes términos: *Reino de España, España, Estado, Altas Partes Contratantes, Partes* (con mayúscula) o *Gobierno*.

A lo largo del texto, se evitará la palabra *Partes* (con mayúscula) y, en su lugar, podrá hacerse referencia a *intervinientes* o *participantes*.

Figurará como sujeto el *Ministerio de Defensa* de cada país participante.

#### 5.2.3. *Compromiso legal*

Es conveniente excluir en la redacción del texto expresiones demasiado formales que puedan dar idea de compromiso legal así como verbos en imperativo.

#### 5.2.4. *Estructuración y formalidades del texto*

No deben emplearse artículos sino una numeración sucesiva de los apartados del mismo, evitando así la sistematización del texto. Si es breve, se puede incluso evitar toda forma de numeración.

Conviene reducir lo más posible las formalidades del escrito, evitando los párrafos preambulares y adoptando una redacción menos formal que en un tratado.

#### 5.2.5. *Formalidades en el contenido del texto*

Deben evitarse cláusulas finales que prevean la formalización del acuerdo con posterioridad a su firma, formulación de reservas, alusiones a la entrada en vigor del mismo, denuncia de éste y arreglo de controversias que vaya más allá de la previsión de consultas entre los participantes. Debe eliminarse cualquier previsión de responsabilidad por incumplimiento.

#### 5.2.6. *Antefirma y firma*

Es preferible la utilización de un texto no firmado a uno firmado. Si se recurre a un texto firmado, no se utilizará en ningún caso plenipotencia para la firma.

Al final del texto, en la antefirma, deberá figurar «*Por delegación del Ministro de Defensa del Reino de España*» y añadir, después de la firma, el cargo y el nombre de la persona que haya sido designada para suscribir el acuerdo.

## 6. TIPOS DE MOU Y TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES

### 6.1. Tipos de MOU

Para el desarrollo del presente estudio, interesa diferenciar dos tipos fundamentales de MOU:

- Aquellos que conllevan *gasto*.
- Aquellos otros que *no* acarrear *gasto*. Éstos son, en muchos casos, acuerdos que contienen disposiciones generales y que más tarde se concretan en otros más específicos y cuyo contenido sí supone *gasto*.

Para ilustrar este punto, utilizaremos varios ejemplos.

En la DGAM, desde hace años se han gestionado diversos expedientes relacionados con los programas EUCLID, THALES y, más recientemente, EUROPA.

El programa EUCLID surgió como una iniciativa de cooperación europea en el campo de la investigación y tecnología, cuya finalidad era la optimización de recursos dedicados a investigación y tecnología en defensa. El acuerdo sobre dicho programa se denominó *Memorando de entendimiento del programa entre (...) relativo a la Cooperación europea a largo plazo en defensa*.

Este PMOU fue firmado por los representantes de defensa de Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Turquía.

El objetivo del PMOU era describir las disposiciones generales para la ejecución del programa EUCLID. Éste consistía en una serie de CEPA en cada una de las cuales había un cierto número de RTP. Las normas, principios y disposiciones para el conjunto del EUCLID se definen en este PMOU.

Cuando el proyecto estaba amparado por el MOU THALES, *Memo-rando de entendimiento entre (...) relativo al Acuerdo tecnológico para laboratorios de ciencia europea de defensa*, se denominaba JP (*Joint Programme o programa conjunto*) en lugar de RTP.

Para cada RTP se preparaba un IA (*Implementing Arrangement o acuerdo de ejecución*) y se firmaba por delegación de aquellos signatarios del PMOU que participan en el RTP.

El IA no podía desviarse de las estipulaciones de este PMOU, a no ser que se acordara explícitamente y por escrito por todos los participantes. El IA era un suplemento del PMOU.

Se establecían CEPA con una duración de 5 a 10 años. Se fijaban RTP para programas concretos de trabajo dentro de cada CEPA y tenían una duración específica.

Los participantes (signatarios del PMOU) expresaban su propósito de participar en los RTP de la CEPA. Para cada RTP se seleccionaba a la nación líder, que elaboraba y negociaba un IA con los participantes interesados, expresando éstos su compromiso con el RTP mediante la firma del IA.

Cada RTP era gestionado por la nación líder en representación de los participantes en el mismo. Ésta negociaba y firmaba los contratos.

La nación líder de un RTP, actuando en representación de todos los participantes en el mismo, era responsable de la publicación de las solicitudes de oferta para la negociación y adjudicación del contrato o de los contratos y de la subsiguiente gestión.

La adjudicación del contrato era el resultado de un concurso llevado a cabo por la nación líder, a menos que las circunstancias particulares de un RTP demostraran la imposibilidad de la viabilidad del mismo.

La selección de la propuesta ganadora por el grupo de gestión del RTP debía ser por decisión unánime, teniendo en cuenta los criterios de evaluación acordados. Esto era determinante para que la nación líder, en representación de los participantes en un RTP, adjudicara un contrato a la entidad industrial seleccionada. Ésta, a su vez, concluía subcontratos con entidades industriales adecuadas en las otras naciones participantes.

Los contratos celebrados por la nación líder se efectuaban de acuerdo con las leyes, prácticas y condiciones de esa nación, con las desviaciones y renunciaciones que su práctica nacional les permitía con la finalidad de poderse adecuar a las disposiciones del PMOU.

Los contratos concluidos por la nación líder estaban sometidos a las leyes de esa nación y, a no ser que se acordara otra cosa unánimemente por los participantes del RTP, quedaban redactados en el idioma de esa nación con una copia en inglés, cuando fuera necesario, para fines de trabajo.

De todo lo señalado anteriormente, se desprende que el PMOU EUCLID y el MOU THALES *no* tenían en sí mismos un contenido que conllevara *gasto*. Sin embargo, los IA de los RTP o JP daban lugar a expedientes de contratación que, a su vez, tenían un contenido que implicaba *obligaciones de gasto* para los participantes en los mismos.

En septiembre de 2004, tanto el EUCLID como el THALES *quedaron en suspenso*. Todas las *nuevas actividades* se desarrollarán con arreglo al MOU EUROPA.

El acuerdo del EUROPA se denomina *Memorando de entendimiento entre (...) relativo a los Acuerdos europeos para organización, programas y actividades de investigación*.

El MOU EUROPA fue firmado en 2001 por los representantes de defensa de Alemania, Austria, Bélgica, Chequia, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Turquía.

Se trata de un acuerdo marco para la cooperación en investigación y tecnología. Para realizar actividades de este tipo, se llevan a cabo

acuerdos ERG por dos o más participantes en el MOU que pretendan desarrollar un programa de investigación y tecnología, o bien un proyecto concreto en esta materia.

El primer acuerdo ERG firmado fue el denominado ERG n° 1, relativo a los proyectos de investigación y tecnología de defensa en cooperación. Ya se ha firmado el ERG n° 2.

Los miembros del ERG podrán utilizar dicho acuerdo para llevar a cabo actividades bilaterales o multilaterales de I+T de acuerdo con lo recogido en el MOU. Estas actividades requieren normalmente la formalización de un TA (*Technical Arrangement* o *acuerdo técnico*).

Sin embargo, el intercambio de información entre los miembros de un ERG con el propósito de, por ejemplo, iniciar o desarrollar actividades de I+T no necesita la formalización de un TA.

Al formalizar un TA, se forma un grupo de gestión (TAMG o *TA Management Group*). Este grupo tendrá una nación líder, que se ocupará de la gestión y seguimiento del RTP correspondiente.

El concurso será el método preferido para la adjudicación de los contratos, respetando las leyes y procedimientos nacionales de los miembros contribuyentes del TA y salvo que se vean afectados los intereses de la seguridad nacional de alguno de los miembros.

Si un miembro contribuyente considera que la contratación nacional es necesaria para cumplir sus responsabilidades conforme al TA, puede contratar de acuerdo con sus leyes, normas y prácticas nacionales, con las desviaciones y renunciaciones que esa práctica le permita para poder adecuarse a las disposiciones del ERG y del TA. En este caso, será responsable único de ese contrato; los otros miembros no estarán sujetos al mismo salvo que previamente hayan dado su consentimiento por escrito.

Si los miembros contribuyentes en el TA determinan que uno de ellos puede adjudicar un contrato en nombre de otro u otros, éste actúa de acuerdo con las leyes, normas y prácticas de su nación, con las desviaciones y renunciaciones que su práctica nacional le permita para poder

adecuarse a las disposiciones del ERG y del TA. Las disposiciones contractuales se detallan en el TA. El miembro elegido nombra a un gestor para la contratación, que es la persona habilitada para dar las indicaciones e instrucciones a los contratistas. El TAMG, sin embargo, es responsable de la coordinación de todas las actividades contractuales y cooperará con dicho gestor en lo relativo a la evaluación de las ofertas, procedimientos y negociaciones contractuales. Este gestor sólo podrá adjudicar un contrato con la aprobación del TAMG, y tiene que informar de todos los acuerdos financieros convenidos con los contratistas.

Cada miembro contribuyente incluye en sus contratos las disposiciones necesarias para satisfacer los requisitos del ERG y del TA. También se exige a los contratistas que las incluyan en los subcontratos que celebren. En el caso de que no se logre asegurar esto, deben notificarse a los demás dichas restricciones.

Así mismo, debe informarse a los otros miembros sobre cualquier incremento de los costes, retrasos o problemas de ejecución que se produzcan.

Los miembros contribuyentes pueden acordar que los contratos sean adjudicados por una organización internacional con la que exista una relación jurídica adecuada. Las disposiciones aplicables serán definidas en el TA. En este caso, deberán determinar la forma de hacer frente a los costes surgidos y de los que no sea responsable dicha organización. Normalmente se prorratan en relación con la participación de cada miembro contribuyente en el proyecto, salvo que en el TA se establezca otra cosa.

A tenor de lo expuesto, el MOU EUROPA y los acuerdos ERG *no* tienen en sí mismos un contenido que conlleve *gasto*. Sin embargo, los TA relativos a los diferentes RTP dan lugar a expedientes de contratación que, a su vez, tienen un contenido que implica *obligaciones de gasto* para los participantes en los mismos.

## **6.2. Tramitación de los expedientes**

En la tramitación de los expedientes que sirven de soporte a este tipo de acuerdos se producen una serie de actuaciones administrativas y dentro de éstas, en su caso, actuaciones de gasto y contables.

En este sentido, y en virtud del artículo 3.1.e) del *texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas* (TRLCAP), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, estos acuerdos quedan fuera del ámbito de aplicación de la misma; pero teniendo en cuenta el punto 2 del mismo artículo, esto es, se aplican los principios de la ley para resolver las dudas y lagunas que se presentan en las normas que regulan estos acuerdos.

Por otro lado, también están excluidos del ámbito de aplicación de la *Orden Ministerial número 169/2003, de 11 de diciembre*, por la que se regula el procedimiento de celebración de los convenios de colaboración en el ámbito del Ministerio de Defensa, y de la *Instrucción número 170/2003, de 15 de diciembre*, del Subsecretario de Defensa, por la que se aprueban las normas para la elaboración y tramitación de los convenios de colaboración en el ámbito del Ministerio de Defensa. En las dos normas se recoge expresamente que quedan excluidos del ámbito de aplicación de las mismas «*los protocolos, convenios, memorandos de entendimiento, acuerdos técnicos y cualquier otro acuerdo político no normativo de carácter internacional de interés para la defensa nacional*».

Como ya se señaló anteriormente, en el *Documento aclaratorio de las Normas-guía sobre tramitación de acuerdos internacionales* se recoge que el texto que se envíe a la DIGENPOL para la tramitación del acuerdo deberá ir acompañado por el expediente completo del mismo e incluirá, en su caso, los informes de los servicios jurídicos y económicos correspondientes al órgano negociador del acuerdo.

El expediente a remitir está formado por el MOU y su traducción al español, la memoria justificativa de la necesidad (memoria técnica) y los informes pertinentes, entre los que se encuentran los de la Asesoría Jurídica e Intervención Delegada competentes.

Por otro lado, se remite la propuesta de *orden de proceder* al *Secretario de Estado de Defensa* (SEDEF).

El *Real Decreto 1437/2001, de 21 de diciembre*, de desconcentración de facultades en materia de convenios, contratos y acuerdos técnicos, en el ámbito del Ministerio de Defensa, establece en su artículo 1.2 que la desconcentración comprende los acuerdos técnicos. Como ya

señalamos anteriormente, el MOU es el instrumento más utilizado para llevar a cabo este tipo de acuerdos.

En el artículo 4.1.G) del citado real decreto, puesto en relación con el artículo 1.3 de la *Orden DEF/597/2002, de 8 de marzo*, de delegación de competencias de autoridades del Órgano Central del Ministerio de Defensa en materia de convenios y contratos en el ámbito del Ministerio de Defensa, se recoge la competencia del SEDEF para dictar la orden de proceder para la iniciación de los expedientes de este tipo de acuerdos.

Una vez dictada la orden de proceder, se incorpora al expediente el *certificado de existencia de crédito y*, en su caso, el *de compromiso para ejercicios posteriores*.

En lo relativo a la autoridad competente para la *tramitación del expediente*, hay que estar a lo dispuesto en el artículo 2 del *Real Decreto 1437/2001* y, en su caso, en la *Orden DEF/597/2002* así como en la *Orden DEF/941/2002, de 19 de abril*, sobre delegación de competencias de autoridades del Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire en materia de convenios y contratos en el ámbito del Ministerio de Defensa.

En cuanto a la *autorización del gasto*, le corresponde a la autoridad de gasto competente. La *Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria* (LGP), regula, en su artículo 74, la competencia para aprobar y comprometer gastos por parte de las autoridades correspondientes así como la posibilidad de desconcentración y delegación de la misma.

Dentro del Ministerio de Defensa, la posibilidad de delegación contenida en el artículo 74 del antiguo texto refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP), aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, fue recogida en la Orden 4/1996, de 11 de enero, sobre administración de los créditos del presupuesto del Ministerio de Defensa y delegación de facultades en materia de gastos en el ámbito de los Ejércitos; en la Orden 106/1998, de 30 de abril, sobre delegación de competencias en determinadas autoridades en materia de administración de los créditos del presupuesto y de gasto; y en la Orden 71/1999, de 26 de febrero, que modifica la anterior.

A este respecto, señalar que tanto en la *Orden DEF/597/2002* como en la *Orden DEF/941/2002* se indica que las delegaciones de competencias incluidas en las mismas *conllevarán la aprobación del gasto correspondiente*, lo que surtirá efecto a partir de la entrada en vigor del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre. Así, fue a partir del 26 de abril de 2002 cuando esto comenzó a producir efectos.

Sin embargo, cuando el gasto que se derive de los acuerdos sea de *cuantía indeterminada o haya de extenderse a ejercicios posteriores*, es necesaria la autorización del *Consejo de Ministros*, tal como recoge el artículo 74.5 de la LGP. En nuestro caso, esto supone la autorización de la suscripción del MOU por el Ministro de Defensa o autoridad en quien éste delegue.

Aunque en dicho apartado sólo se mencionan los «*convenios de colaboración o contratos-programa con otras Administraciones públicas o con entidades públicas o privadas*», los MOU se asimilan a convenios de colaboración. La autorización del Consejo de Ministros supone una garantía para el Ministerio de Defensa.

Con carácter previo a la aprobación del gasto, la *Intervención competente* conocerá el expediente para realizar la correspondiente *fiscalización*.

La tramitación posterior del expediente varía según los casos y está en función de las competencias que el signatario español del acuerdo tenga atribuidas.

Sólo señalar que pueden existir *libramientos en firme y/o a justificar*. En este último caso, y cuando actúa como caja pagadora el *Centro de Gestión de Pagos en el Extranjero (CEGEPEX)*, hay que estar a lo recogido en el *Real Decreto 945/2001, de 3 de agosto*, sobre la gestión financiera de determinados fondos destinados al pago de las adquisiciones de material militar y servicios en el extranjero y acuerdos internacionales suscritos por España en el ámbito de las competencias del Ministerio de Defensa, y en la *Orden PRE/1672/2002, de 1 de julio*, por la que se dictan normas para el desarrollo y aplicación de este real decreto.

## 7. DICTÁMENES DEL CONSEJO DE ESTADO

La *Constitución española* define en su artículo 107 al *Consejo de Estado* como «*supremo órgano consultivo del Gobierno*». A continuación prescribe que «*una ley orgánica regulará su composición y competencia*».

En cumplimiento de este precepto constitucional, fue aprobada la *Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado* (LOCE). Ésta ha sido modificada por la *Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre*.

En su artículo 1, apartados 1 y 2, establece que el Consejo de Estado es el *supremo órgano consultivo del Gobierno* y que ejerce la función consultiva con *autonomía orgánica y funcional* para garantizar su objetividad e independencia de acuerdo con la Constitución y las leyes.

En el artículo 22.1 señala que la *Comisión Permanente del Consejo de Estado* deberá ser *consultada* en todos los tratados o convenios internacionales sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado.

El artículo 94 de la *Constitución española* establece, en su apartado primero, que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, en los siguientes casos:

- a) Tratados de carácter político.
- b) Tratados o convenios de carácter militar.

- c) Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el título I.
- d) Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública.
- e) Tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución.

En su *apartado segundo* señala que el Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes tratados o convenios.

Existen un gran número de *dictámenes del Consejo de Estado* relacionados con los tratados o convenios internacionales. De entre todos ellos, se han seleccionado los considerados como más oportunos para clarificar la posibilidad de que los MOU se encontraran en alguno de los apartados recogidos en el artículo 94.1 de la Constitución. Se han tenido en cuenta, además de varios dictámenes relativos a *cuestiones generales*, los relacionados con los *apartados b, d y e*.

A continuación se recogen dichos dictámenes, *pero no transcribiendo literalmente los mismos sino resumiendo el contenido de cada uno de ellos*.

## **7.1. Tratados internacionales. Doctrina general**

### **Dictamen número 43320 (23 de abril de 1981)**

*Consulta formulada por el Ministro de Asuntos Exteriores por la que se recaba dictamen sobre interpretación del artículo 22.1 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.*

La necesidad del dictamen del Consejo de Estado prevista en el artículo 22.1 de la LOCE se contrae a los supuestos señalados en el artículo 94.1 de la Constitución, siendo innecesario en todos los demás porque se mantiene incólume al respecto la facultad de concluir tratados que con carácter general incumbe al Gobierno.

Cuando surjan dudas sobre la concreción de los supuestos enumerados en el artículo 94.1 de la Constitución, deberá también ser requerido el dictamen del Consejo de Estado, en congruencia con el artículo 22.1.

### **Dictamen número 46089 (9 de febrero de 1984)**

*Ratificación del Convenio de creación de la Organización Europea de Telecomunicaciones por Satélite (EUTELSAT) y Acuerdo de explotación de 15 de julio de 1982.*

El Acuerdo de explotación carece de sustantividad independiente del Convenio, y tampoco es un propio acuerdo internacional al participar junto a los Estados otras organizaciones con personalidad jurídica meramente privada, que no pueden ser parte en un acuerdo internacional. Por ello, la ratificación debe venir referida sólo al Convenio, de cuya validez deriva la del Acuerdo.

### **Dictamen número 46898 (18 de octubre de 1984)**

*Protocolo de enmienda al Tratado de amistad perpetua entre España y Costa Rica, suscrito el 9 de enero de 1953, firmado en Madrid el 31 de mayo de 1984.*

Corresponde al Gobierno la facultad de celebrar tratados, como expresión de su competencia para dirigir la política exterior, sin más limitaciones que la necesaria y previa autorización de las Cortes con relación a los tratados enumerados en el artículo 94.1 de la Constitución.

El artículo 94 de la Constitución sienta, de un lado, el principio de control de las Cortes (anterior o posterior según los supuestos de sus párrafos primero y segundo), y, de otro, el de reparto de competencias para la conclusión de tales instrumentos internacionales.

### **Dictamen número 47762 (16 de mayo de 1985)**

*Convenio cultural entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de Su Majestad de Nepal.*

No es necesaria la previa autorización de las Cortes cuando se trata de un acuerdo marco.

### **Dictamen número 49144 (16 de mayo de 1986)**

*Acuerdo de cooperación técnica para el desarrollo de programas en materia socio-laboral entre el Reino de España y la República de Honduras.*

No es preciso recabar el dictamen del Consejo de Estado sobre supuestos singulares de tratados que se adaptan a un modelo previamente informado.

### **Dictamen número 55253 (22 de noviembre de 1990)**

*Consulta formulada en torno al procedimiento que hubieran debido seguir los Canjes de notas entre España y Francia de 9 de febrero/19 de marzo de 1990, por los que se modificaron los Acuerdos de 25 de agosto de 1969 y de 12 de marzo de 1985, que habían dispuesto la creación de oficinas de controles nacionales yuxtapuestos en Cerbère y en Port-Bou.*

El derecho español no establece para los acuerdos de ejecución un régimen jurídico distinto del de los demás acuerdos internacionales.

Todo acuerdo internacional ha de calificarse de conformidad con el artículo 94.1 de la Constitución, y en el procedimiento de calificación ha de intervenir el Consejo de Estado según lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LOCE y con las modalidades descritas en el dictamen número 43320.

### **Dictamen número 2765/1996 (30 de julio de 1996)**

*Acuerdo de cooperación en turismo entre España y la República Tunecina.*

El Consejo de Estado comparte el parecer del Gabinete de Tratados. Se trata, en efecto, de un breve convenio cuyos compromisos o bien están concebidos en términos muy generales y amplios o, los pocos más concretos, son de carácter administrativo y ciertamente no tienen cabida entre los supuestos del artículo 94.1 de la Constitución.

El Consejo de Estado dictamina que el consentimiento del Estado para obligarse por medio del proyecto de Acuerdo de cooperación en materia de turismo entre el Reino de España y la República Tunecina no requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 2789/1996 (30 de julio de 1996)**

*Enmienda al artículo 22 del Acuerdo de explotación de la Organización Europea de Telecomunicaciones por Satélite (EUTELSAT).*

La Enmienda al artículo 22. e) del Acuerdo de explotación trae causa en la Enmienda al art. XIX del Convenio constitutivo de la Organización Europea de Telecomunicaciones por Satélite (EUTELSAT) que fue objeto del dictamen 2694/95 de este Consejo de Estado. Se dijo en ese dictamen, y puede repetirse aquí, que la enmienda por la que se modifica un tratado internacional es otro tratado cuya celebración habrá de sujetarse, en su aspecto internacional, a las reglas contenidas en el tratado que se enmienda, y, en lo que hace al derecho interno, a las normas que formula el artículo 94 de la Constitución. En este sentido, el Consejo de Estado coincide con el Gabinete de Tratados en que la Enmienda consultada no da lugar a la aplicación del artículo 94.1 de la Constitución, ya que se refiere exclusivamente a la entrada en vigor de las enmiendas al Acuerdo de explotación anexo al Convenio constitutivo de EUTELSAT y se queda, por tanto, en el ámbito propio de esta organización internacional, sin afectar a ninguno de los supuestos del aludido precepto constitucional, refiriéndose sólo al procedimiento de entrada en vigor de las enmiendas corrigiendo la rigidez del texto actual.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de la consultada Enmienda al artículo 22 e) del Acuerdo de explotación relativo a la Organización

Europea de Telecomunicaciones por Satélite (EUTELSAT), adoptada por la Junta de Signatarios de EUTELSAT en Budapest del 3 al 7 de julio de 1995, no requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 3130/1996 (10 de octubre de 1996)**

*Protocolo del Cuarto Convenio ACP-CEE de Lomé como consecuencia de la adhesión de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia a la Unión Europea.*

El expediente plantea una consulta sobre la necesidad de autorización de las Cortes previa a la prestación de consentimiento del Estado para obligarse por medio de un protocolo.

Dicho Protocolo realiza una ampliación subjetiva del ámbito de aplicación del Cuarto Convenio ACP-CEE de Lomé, y es doctrina del Consejo de Estado (dictamen 408/95, de 9 de marzo de 1995, entre otros) que estas ampliaciones subjetivas, si conciernen a acuerdos o tratados que requirieron previa autorización de las Cortes Generales, es preciso que sean también autorizadas por el mismo poder político-constitucional. Como quiera que el cuarto Convenio sí la requirió, se deduce que el Protocolo también.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado en obligarse por medio del Protocolo del Cuarto Convenio ACP-CEE de Lomé, como consecuencia de la adhesión de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia a la Unión Europea, firmado en Mauricio el 4 de noviembre de 1995, requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 3683/1996 (31 de octubre de 1996)**

*Enmienda al artículo XVII, párrafo f), del Acuerdo relativo a la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite (INTELSAT).*

La Enmienda de Copenhague de 1995 es idéntica en su contenido y alcance a la Enmienda aprobada por la XIX Asamblea en 1994, y que

no llegó a entrar en vigor por la insuficiencia de aceptaciones, aprobaciones o ratificaciones.

En su dictamen 1386/95, sobre la Enmienda de 1994, este Consejo de Estado entendió que la modificación del procedimiento de toma de decisiones en la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite no daba lugar a la aplicación del art. 94.1 a) de la Constitución, que se refiere a los tratados de naturaleza política.

Se afirmaba entonces, y ha de reiterarse ahora, que «la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite (INTELSAT) tiene un carácter técnico y no político. Y, además, el alcance de la Enmienda que se informa es limitado, en cuanto que, según se ha visto, se trata sólo de la remoción de un límite máximo temporal para el *terminus a quo* de la entrada en vigor de las enmiendas al Acuerdo relativo a INTELSAT».

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de la consultada Enmienda al Acuerdo relativo a la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite no requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 4194/1996 (5 de diciembre de 1996)**

*Enmiendas a los artículos II, X, XI, XVI y XVIII del Convenio que establece la Organización Europea de Telecomunicaciones por Satélite (EUTELSAT).*

Las Enmiendas a los artículos II, X, XI, XVI y XVIII del Convenio constitutivo de la Organización Europea de Telecomunicaciones por Satélite (EUTELSAT) se unen a otras anteriores en las que se trata de adecuar EUTELSAT al amplio desarrollo de las comunicaciones en Europa, y de conformar sus reglas de funcionamiento a las normas liberalizadoras de las comunicaciones en la Unión Europea. La supresión de los monopolios a nivel nacional supone cambios en los operadores de telecomunicación y el aumento del número de usuarios de los satélites; a tal objeto la introducción del multisignatario hará posible que

grandes usuarios finales del satélite puedan convertirse en signatarios, evitando gastos de intermediación en beneficio de la justa competencia. Para España las Enmiendas facilitarán la actuación del segundo operador de telefonía básica, que entrará en servicio en 1997 y no inciden en carga financiera alguna para el Estado.

En relación con anteriores Enmiendas a este Convenio (2694/95 y 2789/96), este Consejo de Estado ha afirmado que la enmienda por la que se modifica un tratado internacional es otro tratado cuya celebración habrá de sujetarse, en su aspecto internacional, a las reglas contenidas en el tratado que se enmienda, y, en lo que hace al derecho interno, a las normas que formula el artículo 94 de la Constitución.

En este sentido, el Consejo de Estado coincide con el Gabinete de Tratados en que las Enmiendas consultadas no dan lugar a la aplicación del artículo 94.1 de la Constitución, pues se refieren al funcionamiento de la Junta y sus componentes y a las sustituciones, sin suponer gasto adicional alguno para España. Las mismas quedan, por tanto, en el ámbito propio de esta organización internacional, sin incluirse en ninguno de los supuestos del aludido precepto constitucional, al no ser de carácter político o militar, ni afectar a la integridad territorial del Estado o a derechos y deberes fundamentales, ni implicar obligaciones financieras a la Hacienda Pública, ni suponer modificación o derogación de alguna ley, ni exigir medidas legislativas para su ejecución, entrando la aprobación de dichas Enmiendas dentro de las facultades ordinarias de política exterior del Gobierno.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de las consultadas Enmiendas a los artículos II, X, XI, XVI y XVIII del Convenio estableciendo la Organización Europea de Telecomunicaciones por Satélite (EUTELSAT), adoptadas en París el 16 de enero de 1996, no requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 1155/1998 (16 de abril de 1998)**

*Convenio de cooperación cultural, educativa y científica entre España y la República de Kazajstán.*

La consulta versa sobre la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado español en obligarse mediante el Convenio de cooperación cultural, educativa y científica entre el Reino de España y la República de Kazajstán, hecho *ad referendum* en Alma-Ata el 27 de octubre de 1997.

Los convenios bilaterales por los que se regulan las relaciones de cooperación cultural, educativa y científica del Reino de España con otros Estados responden con frecuencia a un modelo conocido y tratado por la doctrina del Consejo de Estado. Así, el dictamen 1922/95, relativo a un acuerdo de cooperación cultural, educativa y científica con la República de Croacia, decía que los convenios de este tipo «están redactados en términos muy amplios y cautelosos, que dejan a salvo el derecho interno de las partes y establecen compromisos generales y flexibles, que no dan lugar en ningún momento a la aplicación del artículo 94.1 de la Constitución». La mencionada doctrina (expuesta también, entre otros, en los dictámenes 381/95 y 2592/95) resulta plenamente adecuada y de aplicación al Convenio que se consulta, Convenio que no queda comprendido en ninguno de los supuestos normativos del artículo 94.1 de la Constitución.

En consecuencia, el Convenio de referencia queda sujeto a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 94 de la Constitución, debiendo ser el Congreso y el Senado inmediatamente informados de su conclusión.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio del Convenio consultado no requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 2978/1999 (7 de octubre de 1999)**

*Convenio de cooperación cultural y educativa entre el Reino de España y la República de Albania.*

El Consejo de Estado informa en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LOCE.

La consulta se refiere a la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimien-

to del Estado español para obligarse por medio del Convenio de cooperación cultural y educativa entre el Reino de España y la República de Albania.

El Consejo de Estado ha tenido ocasión de examinar varios convenios bilaterales por los que se regulan las relaciones de cooperación cultural y educativa del Reino de España con otros Estados. El dictamen 1922/95, sobre un acuerdo de cooperación cultural, educativa y científica con la República de Croacia, decía, como recuerda el dictamen 1555/98, de 16 de abril de 1998, que los convenios de este tipo «están redactados en términos muy amplios y cautelosos, que dejan a salvo el derecho interno de las partes y establecen compromisos generales y flexibles, que no dan lugar en ningún momento a la aplicación del artículo 94.1 de la Constitución». La citada doctrina resulta de aplicación al Convenio sometido a consulta, por lo que no queda comprendido en ninguno de los supuestos normativos del artículo 94.1 de la Constitución.

En consecuencia, el Convenio a que se refiere el expediente queda sujeto a lo establecido en el apartado 2 del artículo 94 de la Constitución, debiendo ser el Congreso y el Senado inmediatamente informados de su conclusión.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio del Convenio de cooperación cultural y educativa entre el Reino de España y la República de Albania no requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 908/2000 (23 de marzo de 2000)**

*Protocolo de enmienda al Convenio básico general de cooperación científica-técnica entre el Reino de España y la República de El Salvador.*

El Consejo de Estado informa en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LOCE.

La consulta se refiere a la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado español para obligarse mediante el Protocolo de enmien-

da al Convenio básico general de cooperación científico-técnica entre el Reino de España y la República de El Salvador.

Como viene indicando el Consejo de Estado, la enmienda por la que se modifica un tratado internacional es otro tratado cuya celebración habrá de sujetarse, en su ámbito internacional, a las reglas contenidas en el tratado que se enmienda, y, en lo que hace al derecho interno, a las normas establecidas en el artículo 94 de la Constitución.

El Consejo de Estado considera que las enmiendas objeto del Protocolo de referencia no son encuadrables en ninguno de los supuestos del artículo 94.1 de la Constitución, por lo que no requieren la autorización de las Cortes Generales, a diferencia de lo que se dijo en el último dictamen (2710/95) relativo al Convenio básico de cooperación científico-técnica entre el Reino de España y la República de El Salvador, acerca del Acuerdo complementario a dicho Convenio, que sí requería tal autorización por implicar para la Hacienda Pública española nuevas obligaciones financieras.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse mediante el Protocolo de enmienda al Convenio básico general de cooperación científico-técnica entre el Reino de España y la República de El Salvador no requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 3749/2000 (21 de diciembre de 2000)**

*Convenio de cooperación cultural y educativa entre el Reino de España y la República de Costa Rica.*

El Consejo de Estado informa en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LOCE.

La consulta se refiere a la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado español para obligarse por medio del Convenio de cooperación cultural y educativa entre el Reino de España y la República de Costa Rica.

El Consejo de Estado ha tenido ocasión de examinar otros convenios bilaterales por los que se regulan las relaciones de cooperación cultural y educativa del Reino de España con diversos Estados. El dictamen 1922/95, sobre un acuerdo de cooperación cultural, educativa y científica con la República de Croacia, decía, como recuerdan los dictámenes 1555/98, de 16 de abril de 1998, y 2978/99, de 7 de octubre de 1999, que los convenios de este tipo «están redactados en términos muy amplios y cautelosos, que dejan a salvo el derecho interno de las partes y establecen compromisos generales y flexibles, que no dan lugar en ningún momento a la aplicación del artículo 94.1 de la Constitución». La citada doctrina resulta de aplicación al Convenio sometido a consulta, que no está así comprendido en ninguno de los supuestos normativos del artículo 94.1 de la Constitución.

En consecuencia, el Convenio a que se refiere el expediente queda sujeto a lo establecido en el apartado 2 del artículo 94 de la Constitución, debiendo ser el Congreso y el Senado inmediatamente informados de su conclusión.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio del Convenio de cooperación cultural y educativa entre el Reino de España y la República de Costa Rica no requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 758/2001 (29 de marzo de 2001)**

*Convenio de cooperación cultural y administrativa entre el Reino de España y la República de Uzbekistán.*

El Consejo de Estado informa en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LOCE.

La consulta se refiere a la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado español para obligarse por medio del Convenio de cooperación cultural y educativa entre el Reino de España y la República de Uzbekistán.

El Consejo de Estado ha tenido ocasión de examinar otros convenios bilaterales por los que se regulan las relaciones de cooperación cultural y educativa del Reino de España con otros Estados. El dictamen 1922/95, sobre un acuerdo de cooperación cultural, educativa y científica con la República de Croacia, decía, como recuerdan los dictámenes 1555/98, de 16 de abril de 1998, 2978/99, de 7 de octubre de 1999, y 3749/2000, de 21 de diciembre, que los convenios de este tipo «están redactados en términos muy amplios y cautelosos, que dejan a salvo el derecho interno de las partes y establecen compromisos generales y flexibles, que no dan lugar en ningún momento a la aplicación del artículo 94.1 de la Constitución». La citada doctrina resulta de aplicación al Convenio sometido a consulta, por lo que no queda comprendido en ninguno de los supuestos normativos del artículo 94.1 de la Constitución.

En consecuencia, el Convenio a que se refiere el expediente queda sujeto a lo establecido en el apartado 2 del artículo 94 de la Constitución, debiendo ser el Congreso y el Senado inmediatamente informados de su conclusión.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio del Convenio de cooperación cultural y educativa entre el Reino de España y la República de Uzbekistán no requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

## **7.2. Tratados o convenios de carácter militar**

### **Dictamen número 43647 (27 de agosto de 1981)**

*Tratado del Atlántico Norte.*

#### **1. Planteamiento general.**

El marco jurídico de la consulta viene delimitado por los artículos 93 y 94 de la Constitución, que coordinan la potestad directiva de la política exterior que al Gobierno atribuye el artículo 97 con las competencias de las Cortes Generales.

Se trata, por tanto, de un problema de calificación en el que habrá que analizar la naturaleza del Tratado del Atlántico Norte, para determinar luego si es precisa la autorización de las Cortes Generales prevista en el artículo 94.1, y posteriormente, examinar si es suficiente esta autorización o si, además, es necesaria la autorización mediante ley orgánica conforme al artículo 93.

## 2. Naturaleza del Tratado del Atlántico Norte.

En puridad, hay que dejar bien sentada la distinción entre el Tratado, como marco jurídico de las obligaciones de los Estados parte, la organización prevista en el mismo y creada para su propia aplicación y la estructura militar integrada, que es una derivación de las obligaciones propiamente defensivas y que puede adoptarse por los Estados parte con múltiples modalidades.

El compromiso militar derivado del Tratado en situación de normalidad es el de «mantener y acrecentar la capacidad individual y colectiva de resistencia» al eventual ataque, «mediante el esfuerzo propio y la ayuda mutua» (art. 3º); ello de acuerdo con la declaración del preámbulo de «unir sus esfuerzos para la defensa colectiva y para la conservación de la paz y la seguridad». Y de ahí que el funcionamiento normal derivado del Tratado sea el de coordinar las políticas de defensa entre los signatarios, a fin de aproximar sus planes estratégicos, programas de apoyo logístico, estructuras orgánicas y operativas, etc., para prevenir una eventual utilización conjunta de la fuerza, o un más eficaz empleo individual de la misma. Pero precisamente el empleo de la fuerza, tanto en tiempo de paz como ante un eventual conflicto, sólo corresponde decidirlo a los Estados.

Fruto también del acrecentamiento de la capacidad de defensa colectiva es el sistema militar integrado, a cuya participación no se obliga el Estado parte por el hecho de adherirse al Tratado.

## 3. Necesidad de la autorización de las Cortes Generales conforme al artículo 94 de la Constitución española.

De esta caracterización del Tratado del Atlántico Norte deduce el Consejo de Estado una clara conclusión: la necesidad de autorización

de las Cortes Generales para la adhesión de España al mismo, en virtud del artículo 94.1 de la Constitución.

En efecto, el Tratado se encuadra plenamente, por su naturaleza, tanto en el apartado a), «Tratados de carácter político», como en el apartado b), «Tratados o convenios de carácter militar».

La posibilidad de que la adhesión se llevara a efecto, e implicara obligaciones financieras, sería un argumento más para que sea precisa la autorización del artículo 94, apartado d).

En cuanto al apartado e), que exige también intervención de las Cortes Generales, cuando el Tratado suponga modificación o derogación de alguna ley o exija medidas legislativas para su ejecución, poniéndolo en relación con todo el grupo normativo que regula en nuestro ordenamiento la organización de la defensa, no parece al Consejo de Estado que exista necesidad de modificación alguna ni, en principio, de desarrollo legislativo *ad hoc*. Especial atención, dentro del grupo normativo referido, merece la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, que regula los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar. Entiende el Consejo de Estado que los criterios y normas de dicha ley no sólo no se ven afectados por la eventual adhesión al Tratado del Atlántico, sino incluso armonizan perfectamente con dicho Tratado y con el desarrollo institucional de la estructura militar integrada de la Organización.

#### 4. Análisis del artículo 93 en relación con el Tratado del Atlántico Norte.

El Consejo de Estado sigue en su examen del artículo 93 los criterios hermenéuticos sentados en el artículo 3º del título preliminar del Código Civil.

El sentido propio de las palabras utilizadas por el referido artículo aparece lo suficientemente claro para deducir que las competencias a las que se alude como ejercicio transferible a una organización internacional son las atribuidas directamente por la Constitución a órganos propiamente constitucionales. Dado el predominante carácter defensivo del Tratado del Atlántico Norte, las únicas competencias que

podieran quedar afectadas en su ejercicio son las relativas a la defensa nacional. Será conveniente, por ello, detenerse ahora en el análisis sistemático de las competencias que en esta materia prevé la Constitución, a los efectos de comprobar si estarían afectadas por la adhesión al Tratado.

El artículo 81 de la Constitución encomienda a las Fuerzas Armadas la defensa nacional.

Consecuente con el carácter de función estrictamente soberana que tiene la defensa, el artículo 149.4 atribuye la competencia exclusiva en esta materia al Estado.

A su vez, la función de defensa que al Estado compete, y que se instrumentaliza a través de las Fuerzas Armadas, se desenvuelve en la atribución de competencias concretas en esa materia a determinados órganos constitucionales. Y así, en congruencia con la forma política de monarquía parlamentaria de nuestro Estado (art. 1 de la Constitución), tales competencias se distribuyen en el tríptico orgánico Rey, Cortes, Gobierno.

A la vista de estas competencias y de su atribución orgánica en la Constitución española, y teniendo en cuenta los compromisos previstos en el Tratado del Atlántico Norte, el Consejo de Estado estima que la adhesión a éste no conlleva en modo alguno la cesión de ejercicio de aquellas competencias a una organización internacional. Es decir, que las competencias en materia de defensa previstas en la Constitución seguirían siendo ejercidas por los mismos órganos constitucionales que las tienen atribuidas, aunque España se adhiera al Tratado del Atlántico Norte.

Y ello porque la estructura institucional prevista en el Tratado para la adopción de las decisiones en el seno de la Alianza —fundamentalmente, el Consejo del Atlántico Norte— responde a un esquema paritario en el que nada se acuerda sin la unanimidad de los Estados miembros. Con este sistema de adopción de decisiones se garantiza la posición soberana del Estado miembro, pues la dependencia o autonomía de la decisión está salvaguardada por la unanimidad, de modo que ninguna decisión no querida podrá serle impuesta. La autonomía deci-

soria se refuerza *ad intra* con el artículo 10 del Tratado, que dispone que éste será aplicable conforme a los principios constitucionales de los Estados parte, de forma que nada empece el reparto de competencias trazado en nuestra Constitución.

Plena confirmación de todo lo expuesto es la previsión de *casus foederis* del tan citado artículo 5, en el que, si bien existe como en toda alianza la obligación de asistencia recíproca, se deja al arbitrio de cada parte la adopción de las medidas concretas en que se manifiesta dicha asistencia.

Parece, por tanto, que el artículo 93 de nuestra Constitución no es referible al Tratado del Atlántico Norte, sino que está previendo la adhesión eventual a aquellas organizaciones internacionales que pudieran tener sobre una materia que en la Constitución aparece como estatal una capacidad de decisión directa, en el sentido que, sin necesidad de mediación estatal, se imponga automáticamente la voluntad de tal organización internacional. Por el contrario, en el caso aquí analizado las competencias siguen siendo ejercidas por el Estado, incluso al nivel de los organismos de la Alianza.

Por todo ello, puede concluirse que, dado que el Tratado del Atlántico Norte no está comprendido en el artículo 93 de la Constitución desde el punto de vista jurídico, basta con la autorización de las Cortes Generales prevista en el artículo 94.1 de la Constitución para que pueda prestarse válidamente el consentimiento del Estado.

### **Dictamen número 45860 (19 de enero de 1984)**

*Acuerdo de cooperación en el ámbito de la defensa entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República Francesa hecho en París el 7 de octubre de 1983.*

Se trata de un acuerdo de carácter militar, al resultar del mismo la coordinación de ciertos aspectos de la política de defensa de ambas partes, y especialmente por la cooperación que establece en los ámbitos estratégico y táctico, en la formación del personal militar, y el movimiento de unidades de buques de guerra y aeronaves.

### **Dictamen número 46430 (10 de mayo de 1984)**

*Acuerdo sobre seguridad de información militar clasificada entre España y los Estados Unidos de América y sus anejos firmados el 12 de marzo de 1984.*

La inclusión en el artículo 94.1.b) de la Constitución española tiene especialmente un significado político material, de control sobre el campo de la cooperación militar con otros países, control que ha de ser efectivo en cada caso concreto, sin poder soslayarlo para una eventual autorización legislativa general.

Tampoco puede sustraerse el Convenio del artículo 94.1.b) invocando una pretendida cobertura del mismo en los vigentes convenios de defensa con Estados Unidos, de los que jurídicamente es independiente.

El mecanismo del Convenio excede de la posible cobertura legislativa que pudiera proporcionarle la Ley de Secretos Oficiales de 5 de abril de 1968.

Asimismo, el control, incluso del Gobierno remitente, sobre los contratistas, para la adjudicación y ejecución de los contratos administrativos en que deba usarse la tecnología militar, modifica significativamente el régimen de la Ley de Contratos del Estado, por lo que incide en el artículo 94.1.e) de la Constitución española.

### **Dictamen número 48371 (14 de noviembre de 1985)**

*Acuerdo de cooperación en el ámbito de defensa entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno del Reino de Bélgica.*

La autorización previa de las Cortes es necesaria para aquellos tratados que o afectan directamente a las Fuerzas Armadas o inciden de manera inmediata en las actividades que la Constitución les encomienda.

Como ya señalara este Consejo de Estado en la consulta número 47464, ante la inexistencia de pronunciamiento alguno sobre el apartado b) del número 1 del artículo 94 de la Constitución dictado por el Tri-

bunal Constitucional, es preciso estar al sentido propio de los vocablos y términos. Militar es lo «perteneciente o relativo a la milicia o a la guerra, por contraposición a lo civil». Es seguro que los legisladores de 1978 no quisieron dar al vocablo del artículo 94.1.b) de la Constitución tan desmesurada extensión. Ello se deduce por la inclusión del término *carácter* que denota la intención del constituyente de ceñir la intervención de las Cortes, exigiendo su autorización previa, para aquellos tratados o convenios internacionales que, o bien afectan directamente a las Fuerzas Armadas como institución organizada peculiarmente —jerarquizada, disciplinada y unida según establece el artículo 12 de la Ley de 28 de diciembre de 1978—, o bien inciden de manera inmediata en las actividades que la Constitución, en su artículo 8º, les encomienda.

### **Dictamen número 48903 (20 de marzo de 1986)**

*Canje de notas constitutivas de acuerdo entre España y la República Federal de Alemania sobre cooperación en materia de armamento.*

Un convenio de cooperación en materia de armamento ha de considerarse incluido en la letra b) del número 1 del artículo 94 de la Constitución, siempre que no tenga un carácter puramente administrativo.

### **Dictamen número 61/1993 (11 de marzo de 1993)**

*Documento sobre los miembros asociados de la UEO (Unión Europea Occidental) referente a la República de Islandia, al Reino de Noruega y a la República de Turquía, firmado en Roma el 20 de noviembre de 1992.*

Aun cuando el Documento sobre los miembros asociados de la UEO referente a la República de Islandia, el Reino de Noruega y la República de Turquía, firmado en Roma el 20 de noviembre de 1992, no contiene la calificación del mismo como tratado ni acuerdo internacional, resulta indudable que, al derivarse del mismo obligaciones en el plano internacional, le es de aplicación el artículo 94.1 de la Constitución.

Este Consejo de Estado puso de manifiesto el carácter político y militar del Tratado de Bruselas constitutivo de la UEO, con ocasión del

Protocolo de adhesión del Reino de España y la República Portuguesa a dicha Organización (dictamen número 52763, de 12 de enero de 1989). En la misma dirección apuntaba el dictamen número 1653/92, de 21 de enero de 1993, al afirmar que el Protocolo de adhesión de un Estado, en este caso la República Helénica, a la Unión Europea Occidental participaba de la misma naturaleza política.

A igual conclusión debe llegarse en el presente caso. El Documento no tiene como finalidad, según se desprende de su apartado 3, la modificación del Tratado de Bruselas de 17 de marzo de 1948, enmendado por el Protocolo firmado en París el 23 de octubre de 1954, por el que se creó la UEO. Pero, al margen de ello, dicho Documento conllevará la participación como miembros asociados de la UEO de Islandia, Turquía y Noruega, y tiene, por lo tanto, una relevante incidencia en la estructura y composición de esta organización internacional. En esta línea, se ha resaltado por el Gabinete de Tratados del Ministerio de Asuntos Exteriores, y se desprende de los dos primeros apartados del Documento, que uno de los propósitos de éste es el fortalecimiento de la UEO como pilar europeo de la Alianza Atlántica, propósito recogido en la Declaración relativa a la Unión Europea Occidental hecha en Maastricht el 7 de febrero de 1992 por los Estados miembros de las Comunidades Europeas. Se desprende de todo ello el carácter político del documento.

También resulta de aplicación, estima este Consejo de Estado, el apartado b) del artículo 94.1 (tratados o convenios de carácter militar), ya que, por el Documento de referencia, Islandia, Noruega y Turquía pasan a ser considerados como miembros asociados de una organización defensiva.

### **Dictamen número 2248/1994 (1 de diciembre de 1994)**

*Protocolo sobre el Estatuto de los Cuarteles Generales Militares Internacionales establecidos en cumplimiento del Tratado del Atlántico Norte, hecho en París el 28 de agosto de 1952.*

España se adhirió al Tratado del Atlántico Norte en 1982 y en el expediente instruido para la adhesión recayó el dictamen del Consejo de Estado número 43647, de 27 de agosto de 1981.

En aquel dictamen se examinaban, entre otros, los aspectos políticos y militares del Tratado del Atlántico Norte. Subrayaba entonces el Consejo de Estado que las obligaciones defensivas derivadas del Tratado se asumían por las partes en función de unos postulados políticos que el preámbulo del propio Tratado se cuidaba de destacar: los principios de democracia, libertades individuales e imperio de la ley.

Destacaba también el dictamen el aspecto militar del Tratado, en cuyo análisis distinguía entre el «Tratado, como marco jurídico de las obligaciones de los Estados parte, la organización prevista en el mismo para su propia aplicación y la estructura militar integrada, que es una derivación de las obligaciones puramente defensivas y que (...) puede adoptarse por los Estados parte con múltiples modalidades».

Concluía el dictamen que se cita que el Tratado del Atlántico Norte se encuadraba plenamente por su naturaleza tanto en el apartado a) —tratados de carácter político— como en el apartado b) —tratados o convenios de carácter militar— del artículo 94.1 de la Constitución.

En el Protocolo que hoy se examina predominan las cuestiones militares sobre las estrictamente políticas, aunque la importancia de la materia haga que la adhesión al Protocolo tenga sin duda repercusión en el orden político, sobre todo si se tiene en cuenta la creciente relevancia de las misiones que la Organización del Tratado del Atlántico Norte realiza bajo la autoridad de la ONU.

Según consta en los antecedentes, España desea participar de forma adecuada en las actividades de la OTAN, tanto en las originalmente previstas en el Tratado como en las que últimamente se han desarrollado, sin por ello abandonar su posición extramuros de la estructura militar integrada.

La descrita participación de España en las actividades de la OTAN podría traer consigo la ubicación en territorio español de Cuarteles Generales Militares Internacionales. De ahí la necesidad de establecer un régimen jurídico para tales Cuarteles, y ese régimen será el contenido en el Protocolo que se consulta.

El Protocolo aparece así como un hito importante de la evolución de la posición española en lo relativo a las actividades de la OTAN y por

ello ha de entenderse comprendido en el artículo 94.1, párrafos a) y b), de la Constitución, que, respectivamente, se refieren a los convenios de carácter político y militar (pudiendo también incluirse en el párrafo e), en atención a sus prescripciones sobre daños, impuestos e inmunidad).

### **Dictamen número 1131/1995 (6 de julio de 1995)**

*Acuerdo sobre protección de información clasificada entre el Reino de España y la República de Corea.*

Con arreglo al artículo 94.1.b) de la Constitución, la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios de carácter militar requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

El dictamen número 1353/92 del Consejo de Estado, oportunamente traído a colación por el Gabinete de Tratados de la Secretaría General Técnica del departamento consultante, examinó un proyecto de Acuerdo de seguridad entre el Reino de España y el Estado de Israel.

Aquel proyecto de Acuerdo era muy similar al que hoy se despacha, y en el mencionado dictamen se sostenía que, «a pesar de su carácter subordinado e instrumental, los Acuerdos en cuestión quedan comprendidos en el artículo 94.1.b) de la Constitución, por recaer sobre materia relacionada con la defensa».

Tal doctrina resulta aplicable al presente caso y, por tanto, el Acuerdo que se proyecta con Corea habrá de contar con autorización parlamentaria.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio del Acuerdo consultado requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 2089/1995 (28 de septiembre de 1995)**

*Memorando de entendimiento relativo a la integración de la Agencia OTAN de Gestión del Desarrollo, la Producción y el Apoyo en Ser-*

*vicio del MRCA (NAMMA) y la Agencia OTAN de Gestión del Desarrollo, la Producción y la Logística del EFA (NEFMA) en la Agencia OTAN de Gestión del Desarrollo, la Producción y la Logística del EF2000 y del Tornado (NETMA).*

El Consejo de Estado coincide con la propuesta de resolución en que la calificación que conviene al Memorando consultado es la de convenio de carácter militar, en los términos previstos en el párrafo b) del artículo 94.1 de la Constitución.

Cabe añadir que, como dice el informe de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Defensa citado en los antecedentes, las cuestiones reguladas por el convenio distan mucho de ser meramente técnicas.

En efecto, la integración de las Agencias pactada en el convenio tiene repercusiones relevantes en la gestión de los programas de producción de dos aviones de combate (Tornado y Eurofighter 2000) que son de gran importancia para el arma aérea española y para las de los demás países del pilar europeo de la OTAN que participan en el Memorando.

Un segundo aspecto del expediente que debe estudiarse es el económico. La sección 4 del Memorando supone una renovación, bajo nueva formulación, de las obligaciones financieras que el Reino de España tenía en el marco de la Agencia NEFMA.

Tal estipulación da lugar a la aplicación del supuesto del artículo 94.1.d) de la Constitución. Y ello es independiente de que las obligaciones financieras que en el Memorando se mantienen y redefinen no vayan a ser de mayor cuantía que las que ya soportaba España por su participación en la Agencia NEFMA.

### **Dictamen número 3131/1996 (17 de octubre de 1996)**

*Convenio entre los Estados parte del Tratado de Atlántico Norte y los otros Estados participantes en la Asociación para la Paz.*

El expediente plantea una consulta sobre la necesidad de autorización de las Cortes previa a la prestación de consentimiento del Esta-

do para obligarse por medio de un Convenio y un Protocolo internacionales.

El Convenio equivale a una ampliación subjetiva del Convenio entre las partes de la OTAN sobre el Estatuto de sus fuerzas, de 19 de junio de 1951; si éste, para su aplicación a España, requirió la autorización de las Cortes —por su carácter militar y por invadir materia reservada a la ley—, lo mismo debe decirse del que ahora se somete a consulta.

Además, el Protocolo contiene un precepto relativo a la pena de muerte, lo que se halla derechamente relacionado con el derecho fundamental a la vida contenido en el artículo 15 de la Constitución.

En consecuencia, el Acuerdo requiere la previa autorización de las Cortes Generales por afectar al artículo 94.1 de la Constitución, párrafos b, c y e.

El Consejo de Estado dictamina la prestación del consentimiento del Estado en obligarse por medio del Convenio entre los Estados parte del Tratado del Atlántico Norte y los otros Estados participantes en la Asociación para la Paz, sobre el Estatuto de sus fuerzas y Protocolo adicional, hechos en Bruselas el 19 de junio de 1995, requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 3957/1996 (21 de noviembre de 1996)**

*Documento acordado entre los Estados parte en el Tratado sobre fuerzas armadas convencionales en Europa.*

El Documento acordado, sometido a dictamen para su ratificación es el resultado de la primera Conferencia de revisión del funcionamiento del Tratado sobre fuerzas armadas convencionales en Europa, en cumplimiento de la obligación enunciada en el párrafo 1 del art. 21 del mismo, y celebrada en Viena entre los días 15 a 31 de mayo de 1996. Dicho Documento implica, de facto, enmendar el texto de dicho Tratado, aun cuando sin utilizar el procedimiento previsto en el art. 1.3 del mismo. Se trata de la Enmienda del Tratado, de acuerdo a lo dispuesto en el articulado del mismo.

España, mediante el citado Documento, no adquiere nuevas obligaciones que deriven del Tratado sobre fuerzas armadas convencionales en Europa, pero acepta modificaciones en el mismo, una variación temporal de los límites de armamento y equipo para el área de los flancos en el art. 5 de aquel Tratado y ciertas precisiones de la Federación Rusa sobre el contenido de determinadas obligaciones de dicho Estado al amparo del Tratado en cuestión, que implican una alteración del ámbito espacial de aplicación del Tratado.

El Consejo de Estado coincide con el Gabinete de Tratados en que el Documento objeto de consulta recae sobre materia característicamente militar y entra, por tanto, en el supuesto del art. 94.1.b) de la Constitución, por lo que su ratificación requiere la previa autorización de las Cortes.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento de España para obligarse por medio del Documento acordado entre los Estados parte en el Tratado sobre fuerzas armadas convencionales en Europa de 19 de noviembre de 1990, adoptado en Viena durante la primera Conferencia de revisión del funcionamiento del Tratado sobre fuerzas armadas convencionales en Europa y del Acta de conclusión de la negociación sobre efectivos de personal, celebrada en Viena del 15 al 31 de mayo de 1996, requiere la previa autorización de las Cortes.

### **Dictamen número 2043/1998 (4 de junio de 1998)**

*Acuerdo sobre adhesión de España al Convenio del sistema de armas Leopard.*

El Consejo de Estado informa en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LOCE.

La consulta se refiere a la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado español para obligarse mediante el Acuerdo relativo a la adhesión del Reino de España al Convenio sobre apoyo logístico y el perfeccionamiento conjunto del sistema de armas *Leopard*, de 30 de septiembre de 1969, en la versión de 29 de enero de 1997.

La directa relevancia en materia militar y de política de defensa del Acuerdo sometido a consulta es clara como se destaca en el informe-propuesta del Gabinete de Tratados del Ministerio de Asuntos Exteriores. Las cuestiones que regula el Convenio no son meramente técnicas, ya que tienen gran repercusión en la utilización y desarrollo de los sistemas de armas *Leopard* que son de gran importancia para el Ejército español.

El Consejo de Estado coincide, pues, con el Gabinete de Tratados en que el Acuerdo objeto de consulta recae sobre materia característicamente militar y entra, por tanto, en el supuesto del artículo 94.1.b) de la Constitución, por lo que la manifestación del consentimiento del Estado en obligarse requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio del Acuerdo objeto de la presente consulta requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 2172/1998 (25 de junio de 1998)**

*Acuerdo entre España y la República Federal Alemana, sobre las condiciones y normas de la estancia de miembros de las Fuerzas Armadas españolas en la República Federal Alemana en su participación en el ejercicio Pegasus 98.*

El Consejo de Estado informa en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LOCE.

La consulta se refiere a la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado español para obligarse mediante el Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República Federal de Alemania sobre condiciones y normas por las que se regirá la estancia de miembros de las Fuerzas Armadas españolas en la República Federal de Alemania a los efectos de su participación en el ejercicio *Pegasus 98*.

La relevancia en materia militar del Acuerdo es evidente ya que autoriza a un máximo de 1000 miembros de las Fuerzas Armadas españolas (incluido el personal civil y observadores militares) a entrar y permanecer en el territorio de la República Federal de Alemania con sujeción a lo establecido en el anexo y en el Convenio de 19 de junio de 1951 entre los Estados de la OTAN (*Statute of Forces Agreement*) y establece las condiciones en que se desarrollarán los ejercicios y la utilización del material militar.

El Consejo de Estado coincide con el Gabinete de Tratados en que el Acuerdo objeto de consulta recae sobre materia característicamente militar y entra, por tanto, en el supuesto del artículo 94.1.b) de la Constitución, por lo que requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio del Acuerdo objeto de la presente consulta requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 926/2000 (23 de marzo de 2000)**

*Acuerdo entre España y la OTAN relativo a las condiciones para la explotación en territorio español de un Cuartel General Militar Internacional.*

La consulta se refiere a la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado para obligarse mediante el Acuerdo entre el Reino de España y la Organización del Tratado del Atlántico Norte, representada por el Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa, relativo a las condiciones especiales aplicables al establecimiento y explotación en territorio español de un Cuartel General Militar Internacional.

Tal como se recoge en el preámbulo del Acuerdo objeto de examen, éste trae causa y encuentra fundamento en otros compromisos anteriores asumidos por España, así: el Convenio entre las partes del Tratado del Atlántico Norte relativo al Estatuto de sus fuerzas, de 19 de junio de 1951; el Protocolo sobre el Estatuto de los Cuarteles Generales Milita-

res Internacionales establecidos en cumplimiento del Tratado del Atlántico Norte, firmado en París el 28 de agosto de 1952; y el Convenio entre los Estados parte en el Tratado del Atlántico Norte y los otros Estados participantes en la Asociación para la Paz relativo al Estatuto de sus fuerzas, de 19 de junio de 1995.

Dichos Tratados poseen un inequívoco carácter político y militar. Así lo vio el Consejo de Estado en su dictamen 43647, de 27 de agosto de 1981, respecto del Tratado del Atlántico Norte.

El Acuerdo dictaminado es consecuente con una decisión del Consejo de Ministros de 1997, que aprobó la participación de España en la nueva estructura militar de la Alianza Atlántica y autorizó al Ministerio de Defensa a adoptar las disposiciones pertinentes para el establecimiento del Cuartel General del Mando Subregional Conjunto Suroeste en España, y culmina los trámites necesarios —proporcionando las disposiciones especiales pertinentes— para la instalación de Cuarteles Generales de la OTAN en España.

Además del carácter reflejo —político y militar— que le comunican los tratados que le sirven de base, el Acuerdo en cuestión presenta grandes similitudes con los acuerdos de sede entre Estados y organizaciones internacionales. Así, regula privilegios e inmunidades de personal, inviolabilidad de locales y comunicaciones, exenciones de impuestos y un régimen especial de responsabilidad patrimonial por daños derivados de las actividades de un Cuartel General o de ejercicios o maniobras de la OTAN en España y autorizados por el Gobierno español.

Conforme a reiterada doctrina del Consejo de Estado recaída en casos análogos, puede decirse que, debido a las previsiones reseñadas, el Acuerdo entre el Reino de España y la Organización del Tratado del Atlántico Norte representada por el Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa se encuadra en el supuesto del artículo 94.1.e) de la Constitución por afectar a materia reservada a la ley en el ordenamiento español.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio del Acuerdo objeto del presente dictamen requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

## **Dictamen número 2915/2000 (19 de octubre de 2000)**

*Acuerdo marco entre la República Federal de Alemania, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, el Reino de Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, relativo a las medidas encaminadas a facilitar la reestructuración y funcionamiento de la industria europea de defensa.*

El Consejo de Estado informa en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LOCE.

La consulta se refiere a la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado español para obligarse mediante el Acuerdo marco entre la República Federal de Alemania, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, el Reino de Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, relativo a las medidas encaminadas a facilitar la reestructuración y funcionamiento de la industria europea de defensa.

La relevancia en materia militar del Acuerdo resulta de la importancia que tiene la reestructuración y funcionamiento de la industria de defensa, por lo que se incluye en el supuesto del artículo 94.1.b) de la Constitución y su ratificación requiere la previa autorización de las Cortes Generales. También puede incluirse en el párrafo e) del mismo artículo, en atención a que algunas de sus prescripciones (como las relativas al intercambio de información clasificada) podrían afectar a materias protegidas por la legislación de secretos oficiales. Asimismo, medidas contenidas en la parte 4 podrían incidir en la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, y previsiones incluidas en la parte 6 podrían también afectar a cuestiones reguladas en la legislación de propiedad industrial.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de este Acuerdo marco requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

## **Dictamen número 2916/2000 (21 de septiembre de 2000)**

*Acuerdo sobre información nuclear entre las partes del Tratado del Atlántico Norte (Tratado Atomal).*

La consulta versa sobre la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado para obligarse mediante el Acuerdo sobre cooperación en materia de información nuclear entre las partes del Tratado del Atlántico Norte (Tratado Atomal), hecho en París el 18 de junio de 1964.

A tenor de lo expresado en los informes obrantes en el expediente sobre el Acuerdo consultado, además de lo que se infiere directamente de su contenido, el Acuerdo Atomal constituye un instrumento conexo y en cierto modo complementario del Tratado del Atlántico Norte de relevancia evidente en los planes de defensa de la OTAN, en particular de aquellos que implican armamento nuclear. Aunque España no sea potencia nuclear resulta notoria la importancia, a efectos del conocimiento pleno y participación en los planes de defensa de la OTAN, de una información que sólo podrá recibir en el futuro si deviene parte en dicho Acuerdo. Además, en virtud del Acuerdo Atomal España asume la obligación eventual de permitir inspecciones de seguridad periódicas durante el período que determine el Consejo del Atlántico Norte a recomendación del Comité de Seguridad de la OTAN.

Los puntos destacados anteriormente determinan, entre otros, que el Acuerdo Atomal haya de ser calificado como un tratado de carácter militar a los efectos del artículo 94.1.b) de la Constitución.

Además, determinadas prescripciones de dicho Acuerdo lo encuadran asimismo en el supuesto del párrafo e) del mismo artículo 94.1 de la Constitución, por cuanto los Estados parte se comprometen a comunicar su propia información nuclear relevante a los efectos del Acuerdo, incluidos sus elementos militares y civiles, al Gobierno de los Estados Unidos de América, lo cual eventualmente podría afectar a materias protegidas por la legislación de secretos oficiales. Asimismo, en su caso, el cumplimiento de la obligación prevista en el artículo VII del Acuerdo Atomal podría incidir sobre cuestiones reguladas en la legislación de propiedad industrial.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio del Acuerdo sobre cooperación en materia de información nuclear entre las partes del Tratado del Atlántico Norte (Tratado Atomal), hecho en París el 18 de junio de 1964, requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

## **Dictamen número 2917/2000 (4 de octubre de 2000)**

### *Tratado sobre el Estatuto de Eurofor.*

El Consejo de Estado informa en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LOCE.

La consulta se refiere a la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado español para obligarse mediante el Tratado sobre el Estatuto de *Eurofor*.

La relevancia en materia militar del Tratado es evidente ya que el Estatuto se aplicará al componente español que participe en la fuerza terrestre multinacional con sede en Florencia.

A juicio del Consejo de Estado, el Tratado objeto de consulta recae sobre materia característicamente militar y encaja, por tanto, en el supuesto del artículo 94.1.b) de la Constitución, por lo que su ratificación requiere la previa autorización de las Cortes Generales. También puede incluirse en el párrafo e) del mismo artículo, en atención a que algunos de sus prescripciones (reclamaciones de daños, entrega de personas en determinados supuestos, previsiones tributarias) son objeto de regulación en normas legislativas españolas.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio del Tratado sobre el Estatuto de *Eurofor* requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

## **Dictamen número 225/2001 (8 de marzo de 2001)**

### *Adhesión de España al Acuerdo sobre el Grupo Aéreo Europeo entre el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Gobierno de la República Francesa y Protocolo de enmienda.*

La consulta versa sobre la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales previa a la adhesión por el Reino de España al Acuer-

do relativo al Grupo Aéreo Europeo entre el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Gobierno de la República Francesa y Protocolo de enmienda, hechos en Londres el 6 de julio de 1998 y 16 de junio de 1999, respectivamente.

Tal como ha sido puesto de manifiesto en algún informe incorporado al expediente, debido al contenido del Acuerdo y Protocolo de enmienda al que España pretende adherirse, que están comprendidos en varios supuestos del artículo 94.1 de la Constitución, es preciso que la prestación del consentimiento cuente con la previa autorización de las Cortes Generales.

En primer lugar, es indudable que el Acuerdo, a tenor de lo previsto específicamente en el artículo 2 relativo al Grupo Aéreo Europeo y preceptos concordantes, presenta primariamente un evidente carácter militar, en los términos previstos en el párrafo b) del artículo 94.1 de la Constitución.

De otro lado, las previsiones de los artículos 22 y 23 del Acuerdo, en cuanto al reparto de los costes de funcionamiento del Grupo Aéreo Europeo entre las partes, conducen a afirmar que la adhesión por España a dichos Instrumentos internacionales generará obligaciones financieras para la Hacienda Pública (artículo 94.1.d de la Constitución).

Finalmente, son varias las regulaciones del Acuerdo que recaen sobre materia reservada a la ley en el ordenamiento español, singularmente determinadas previsiones en materia de impuestos así como en lo que se refiere a seguridad de documentos y material clasificado, determinantes de su subsunción en el párrafo e) del artículo 94.1 de la Constitución.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para adherirse al Acuerdo relativo al Grupo Aéreo Europeo entre el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Gobierno de la República Francesa y Protocolo de enmienda, hechos en Londres el 6 de julio de 1998 y 16 de junio de 1999, respectivamente, requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

## **Dictamen número 1292/2001 (31 de mayo de 2001)**

*Acuerdo de protección mutua de información clasificada entre España y Suiza.*

La consulta versa sobre la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio del Acuerdo sobre protección mutua de la información clasificada entre el Reino de España y Suiza.

El Acuerdo versa sobre las condiciones del intercambio de información reservada entre España y Suiza que se produzca como consecuencia de contratos o acuerdos específicamente referidos a la cooperación entre sus fuerzas armadas o a asuntos militares o de defensa.

Para su calificación cabe reiterar lo expuesto en el dictamen 3499/99, sobre la versión anterior del mismo proyecto de Acuerdo, ya que el actual sólo presenta como particularidad diferencial, respecto del texto inicial, la exclusión del Tratado general de conciliación y arreglo judicial entre España y Suiza, hecho en Madrid el 20 de abril de 1926, para la solución de las controversias que surjan del Acuerdo.

El Consejo de Estado se ha pronunciado asimismo en otros dictámenes sobre tratados celebrados por España y otros Estados con análogo objeto al que ahora se considera. Cabe recordar en tal sentido, entre otros, los dictámenes 1353/92 y 1131/95 (relativos a Acuerdos con Israel y Alemania, respectivamente), en los que se sostuvo que, «a pesar de su carácter subordinado e instrumental, los Acuerdos en cuestión quedan comprendidos en el artículo 94.1.b) de la Constitución, por recaer sobre materia relacionada con la defensa».

Por otra parte, es cierto que el Acuerdo se remite varias veces a la legislación nacional de protección de la información reservada, pero introduce una modificación esencial: las materias clasificadas con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales, de 5 de abril de 1968, pueden ser transmitidas a autoridades de otro Estado, de forma que los efectos que la ley asocia a la clasificación resultan alterados en su ámbito de aplicación por lo dispuesto en el Acuerdo. En consecuencia, el Acuerdo se incluye asimismo en el supuesto constitucional del artículo 94.1 párrafo e).

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio del Acuerdo sobre protección mutua de la información clasificada entre el Reino de España y Suiza requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 1229/2002 (16 de mayo de 2002)**

*Protocolo de enmienda del Convenio de cooperación para la defensa entre el Reino de España y los Estados Unidos de América.*

El Consejo de Estado informa en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LOCE.

La consulta se refiere a la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado español para obligarse mediante el Protocolo de enmienda del Convenio de cooperación para la defensa entre el Reino de España y los Estados Unidos de América, de 1 de diciembre de 1988, hecho en Madrid el 10 de abril de 2002.

El Convenio para la cooperación para la defensa entre el Reino de España y los Estados Unidos de América de 1 de diciembre de 1988 entró en vigor el 5 de mayo de 1989, agotó su período inicial de vigencia ocho años después y, desde entonces, ha sido objeto de prórrogas automáticas anuales previstas en su artículo 69.2.

El Protocolo de enmienda objeto de la presente consulta mantiene la estructura formal del Convenio anterior con sus 69 artículos, algunos suprimidos y otros modificados, los ocho anejos y los intercambios de cartas que forman parte integrante del Convenio y se relacionan en las disposiciones adicionales.

Como señala la propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores, el Protocolo mantiene los principios inspiradores del Convenio de 1988. Entre las modificaciones que introduce en el Convenio de 1988 destacan las mejoras en la homologación de derechos de los miembros de la Fuerza españoles, del elemento civil y de sus dependientes cuando se encuentren en los Estados Unidos, la mejora del control y la informa-

ción por parte de España sobre algunas actividades de las Fuerzas de los Estados Unidos, la cooperación en inteligencia militar, el establecimiento de las bases para la cooperación industrial y tecnológica en el ámbito de la defensa que se remite a una Declaración de principios para el desarrollo de la cooperación en materia de equipamiento e industria de defensa, la creación del Comité Bilateral de Defensa de Alto Nivel y la reducción de 1000 efectivos en el personal militar permanente autorizado en Rota, aunque se mantenga el nivel máximo de personal norteamericano autorizado.

El Consejo de Estado, en su dictamen 52728, examinó el Convenio de cooperación para la defensa entre el Reino de España y los Estados Unidos de América de 1 de diciembre de 1988. Señaló que se trataba de un convenio de carácter militar como resultaba tanto de su título como de su contenido. También entendió que era un tratado de carácter político en el sentido del artículo 94.1.a) de la Constitución, recordando que a la misma conclusión llegó el Consejo de Estado al dictaminar el Convenio de amistad, defensa y cooperación entre España y los Estados Unidos, firmado el 2 de julio de 1982 (expediente número 44475), al considerar el preámbulo y el artículo primero de aquel Convenio que manifestaban una relación de alianza política entre los dos países, en cuanto al sistema político interno de carácter democrático, en cuanto al mantenimiento de la plena integridad territorial de los mismos y en cuanto a la común participación en el sistema político y defensivo de la alianza occidental. Asimismo consideró que el Convenio quedaba comprendido en el párrafo e) del artículo 94.1 de la Constitución, ya que las normas del capítulo IV en materia procesal, penal y civil, y en materia fiscal, traen consigo derogaciones en el ámbito del Convenio de las leyes españolas que regulan tales materias con carácter general.

El Consejo de Estado viene indicando que la enmienda por la que se modifica un tratado internacional es otro tratado cuya celebración habrá de sujetarse, en el ámbito internacional, a las reglas contenidas en el tratado que se enmienda, y, en lo que hace al derecho interno, a las normas establecidas en el artículo 94 de la Constitución.

En este caso las consideraciones contenidas en el dictamen 52728 y la calificación a la que llevan también son aplicables al Protocolo de enmienda del Convenio de 1 de diciembre de 1988. La relevancia en

materia militar del Tratado es evidente, por lo que entra en el supuesto del artículo 94.1.b) de la Constitución y la prestación del consentimiento del Estado para obligarse requiere la previa autorización de las Cortes Generales. Asimismo, puede calificarse como un tratado de carácter político a la vista del contenido del nuevo preámbulo en el que las partes expresan el común ideal de respeto a los principios de la democracia, las libertades individuales y el imperio de la ley; reafirman su fe en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y su deseo de vivir en paz con todos los pueblos y todos los Gobiernos; reconocen que la seguridad y plena integridad territorial de España y de los Estados Unidos de América contribuyen al mantenimiento de la paz y a la seguridad de Occidente; afirman que su cooperación para la defensa está basada en el pleno respeto a la igualdad soberana de cada país y comporta obligaciones mutuas y un reparto equitativo de cargas defensivas y están resueltos a mantener esa cooperación para la defensa en el marco bilateral y en el de su participación en la Alianza Atlántica. También puede encuadrarse en el artículo 94.1.e) de la Constitución ya que algunos de sus artículos afectan a normas reguladas por ley en el ordenamiento jurídico español (exenciones fiscales).

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio del Protocolo de enmienda del Convenio de cooperación para la defensa entre el Reino de España y los Estados Unidos de América, de 1 de diciembre de 1988, hecho en Madrid el 10 de abril de 2002, requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 1405/2003 (19 de junio de 2003)**

*Tratado relativo al Eurocuerpo y al Estatuto de su Cuartel General.*

El Consejo de Estado informa en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LOCE.

La consulta versa sobre la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado español para obligarse por medio del Tratado relativo al *Eurocuerpo* y al Estatuto de su Cuartel General, hecho en Estrasburgo el 27 de junio de 2002.

El Consejo de Estado comparte el criterio del Ministerio de Asuntos Exteriores en el sentido de que el Tratado sometido a consulta requiere la autorización de las Cortes Generales.

La relevancia en materia militar del Tratado de referencia es evidente, y así resulta, entre otros extremos, tanto de las definiciones que del *Eurocuerpo*, de la transferencia de mando, del Comité Conjunto o del Cuartel General contiene su artículo 2, como de las misiones que se contemplan en el artículo 3.

El Consejo de Estado considera que el Tratado consultado recae sobre materia característicamente militar y se incluye, por tanto, en el supuesto del artículo 94.1.b) de la Constitución.

Por otro lado, son varios los preceptos del Tratado que recaen sobre materia reservada a la ley en el ordenamiento español, singularmente determinadas previsiones en materia de responsabilidad (artículos 20 a 23), de impuestos (artículos 24 a 30) y de correos y telecomunicaciones (artículo 36), así como en lo que se refiere a la seguridad de los documentos y material clasificado (artículo 10), determinantes de su subsunción en el párrafo e) del artículo 94.1 de la Constitución.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio del Tratado relativo al *Eurocuerpo* y al Estatuto de su Cuartel General, hecho en Estrasburgo el 27 de junio de 2002, requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 1485/2003 (22 de mayo de 2003)**

*Canje de notas entre el Reino de España y el Estado de Kuwait constitutivo de Acuerdo sobre el Estatuto de las Fuerzas Armadas españolas en Kuwait.*

El Consejo de Estado informa en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LOCE.

La consulta se refiere a la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento

to del Estado español para obligarse mediante el Canje de notas entre el Reino de España y el Estado de Kuwait constitutivo de Acuerdo sobre el Estatuto de las Fuerzas Armadas españolas en Kuwait.

La relevancia en materia militar del Canje de notas constitutivo de Acuerdo es evidente ya que tiene por objeto fijar el Estatuto de las Fuerzas Armadas españolas en Kuwait regulando la entrada de dichas Fuerzas Armadas, inmunidades y privilegios, retirada, régimen de responsabilidad, cumplimiento de las normas de Kuwait, etc. Ello da lugar a la aplicación del párrafo b) del artículo 94.1 de la Constitución. También puede incluirse en el párrafo e) del mismo artículo, en atención a que algunas de sus prescripciones (indemnización de daños) son objeto de regulación en normas legislativas españolas.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio del Canje de notas entre el Reino de España y el Estado de Kuwait, constitutivo de Acuerdo sobre el Estatuto de las Fuerzas Armadas españolas en Kuwait, requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **7.3. Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública y/o supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución**

#### **Dictamen número 43008 (2 de abril de 1981)**

*Acuerdo de cooperación en materia de radioastronomía suscrito por los Gobiernos de España y el de la República Francesa, en Granada, el 16 de mayo de 1980.*

El Consejo de Estado considera conveniente precisar el alcance que ha de darse al artículo 94.1.d) de la Constitución española, puesto que no todo acuerdo internacional que conlleve gasto público necesita ser sometido a autorización de las Cortes Generales.

Será precisa autorización parlamentaria para todos aquellos tratados o convenios internacionales cuya ejecución exceda de las compe-

tencias normales de la Administración de la Hacienda Pública, por no poder ser atendida con las consignaciones presupuestarias ordinarias del organismo público al que se encargue la misma. Así, señaladamente, cuando, a tenor del artículo 64 de la Ley General Presupuestaria, sea necesario iniciar un expediente de concesión de crédito extraordinario o de suplemento de crédito para subvenir los gastos que directa o indirectamente sean necesarios para la ejecución del convenio de que se trate o en los demás casos a que afecta el artículo 7 de la mencionada Ley General Presupuestaria. Por el contrario, no será preciso solicitar autorización parlamentaria para la conclusión de tratados o convenios a cuya ejecución financiera pueda atender la Administración de la Hacienda Pública o el Gobierno sin recabar la intervención de las Cortes Generales.

#### **Dictamen número 43919 (25 de febrero de 1982)**

*Acuerdo complementario del Convenio de cooperación social hispanoboliviano para el establecimiento de un programa de cooperación socio-laboral, de 9 de abril de 1981.*

No es preciso requerir la autorización de las Cortes Generales para la celebración de un convenio administrativo por la circunstancia de que la ejecución del mismo haya de generar gasto público, cuando los gastos correspondientes puedan ser atendidos con las consignaciones presupuestarias ordinarias, ya aprobadas por las Cortes, del organismo público que se encargue de la ejecución del convenio en cuestión.

#### **Dictamen número 45398 (23 de junio de 1983)**

*Protocolo 1983 para la nueva prórroga del Convenio sobre el comercio del trigo, hecho en Londres el 1 de diciembre de 1982.*

Los gastos derivados del presente Convenio tienen cobertura presupuestaria únicamente para el primer ejercicio, pero no para los tres años siguientes, que han de ser expresamente comprometidos y no quedan amparados por el artículo 61.2 de la Ley General Presupuestaria.

De conformidad con el principio de legalidad del gasto público, de acuerdo con el artículo 60 de la Ley General Presupuestaria, es preciso que la obligación esté contenida en una ley. El tratado internacional tendría en este caso fuerza de ley. Ello está en perfecta consonancia con el artículo 94.1.d) de la Constitución española.

### **Dictamen número 45460 (30 de junio de 1983)**

*Proyecto de cooperación técnica entre España, Perú y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura relativo a «investigación sobre frutales nativos de la Amazonia peruana».*

Nacen obligaciones financieras en el sentido del artículo 94.1.d) de la Constitución española cuando se prevén gastos a cargo del Estado español que excedan del ámbito temporal de un ejercicio presupuestario. Ello no está comprendido en el artículo 61.2 de la Ley General Presupuestaria.

El principio de legalidad del gasto público exige que la obligación financiera se contenga en una ley, conforme al artículo 60 de la Ley General Presupuestaria, y en tal supuesto el tratado internacional tendría fuerza de ley.

### **Dictamen número 45463 (30 de junio de 1983)**

*Convenio sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos, concluida en Canberra el 20 de mayo de 1980.*

Queda incluido el Convenio en el artículo 94.1.d) de la Constitución española, porque los gastos derivados del mismo se prolongan varios años, y el artículo 61 de la Ley General Presupuestaria no se refiere a los gastos derivados de convenios internacionales.

### **Dictamen número 45869 (15 de diciembre de 1983)**

*Acuerdos relativos al financiamiento colectivo de determinados servicios de navegación aérea de Groenlandia y las Islas Feroe y de Islan-*

*dia (1956) y los Protocolos de enmienda a dichos Acuerdos, hechos en Montreal el 3 de noviembre de 1982.*

El artículo 61 de la Ley General Presupuestaria no ampara los gastos derivados de convenios internacionales. Al poder surgir una deuda para el Estado, que podría producirse en años sucesivos conforme al criterio del dictamen del Consejo de Estado número 43008, de fecha 2 de abril de 1981, inciden los Acuerdos en el artículo 94.1.d) de la Constitución española.

### **Dictamen número 45961 (15 de diciembre de 1983)**

*Acuerdo entre el Gobierno de España y el Gobierno de la República Federal de Alemania para el establecimiento y funcionamiento de una «Estación Base de Mediciones» en las Islas Canarias.*

Es necesaria la previa autorización de las Cortes Generales al comprometerse el Estado a unos gastos que exceden del crédito presupuestario y, asimismo, no quedar la obligación amparada por el artículo 61 de la Ley General Presupuestaria.

Las exenciones tributarias que se acuerdan hacen incidir el Tratado en el artículo 94.1.e) de la Constitución.

### **Dictamen número 46072 (1 de marzo de 1984)**

*Acuerdo complementario del Convenio básico de cooperación hispano-dominicano para el desarrollo en la República Dominicana de un programa en materia socio-laboral y de formación profesional.*

Al prever el Acuerdo la realización de gastos exclusivamente a cargo de las consignaciones presupuestarias ordinarias del departamento, sin recurrir a créditos extraordinarios o suplementos de crédito, no incide en el artículo 94.1.d) de la Constitución.

### **Dictamen número 46446 (31 de mayo de 1984)**

*Aprobación definitiva del Acuerdo Cost 301 del 15 de abril de 1983.*

La conclusión de convenios internacionales, incluyendo obligaciones de gasto público que puedan atenderse con las consignaciones ordinarias del Presupuesto, no requiere la previa autorización de las Cortes Generales conforme al artículo 94.1.d) de la Constitución, por cuanto la previa aprobación por las Cortes de las consignaciones presupuestarias con cargo a las que hayan de atenderse las obligaciones de gasto correspondientes, excluye la necesidad de una nueva intervención de las mismas.

### **Dictamen número 46016 (5 de julio de 1984)**

*Consultas de carácter general acerca del significado del término obligaciones financieras del artículo 94.1.d) de la Constitución.*

- A) El epígrafe d) del artículo 94.1 de la Constitución se refiere exclusivamente a los instrumentos internacionales de los que deriven operaciones de crédito activo o pasivo para la Hacienda, ya sean de crédito económico, ya de crédito jurídico para obligaciones monetarias, exigiéndose para los mismos, en todo caso, la autorización previa de las Cortes.
- B) Los instrumentos internacionales distintos de los antes expresados y para cuya ejecución se prevea la necesidad de un crédito extraordinario o de un suplemento de crédito, quedan comprendidos en el supuesto segundo del epígrafe e) del propio artículo constitucional, y por lo mismo su definitiva conclusión necesita de la autorización previa de las Cortes.
- C) La conclusión de los instrumentos internacionales cuya ejecución pueda realizarse con cargo a las consignaciones presupuestarias del ejercicio corriente corresponde al Gobierno, si los mismos no contienen disposiciones que queden comprendidas en otros epígrafes o supuestos del artículo 94.1 de la Constitución.
- D) La adecuada tramitación de los expedientes sobre conclusión definitiva de instrumentos internacionales cuya aplicación sea susceptible de generar gasto público hace sumamente aconsejable que se incluya un informe del interventor delegado de la Intervención General de la Administración del Estado en que

se exprese si la aplicación del tratado o convenio del caso exigirá la tramitación de un crédito extraordinario o suplemento de crédito.

Este informe podrá, sin embargo, excusarse cuando en el propio instrumento se deje expresamente estipulada la exclusión de créditos extraordinarios o suplementos de créditos.

- E) Las limitaciones de plazo y cuantías contenidas en los epígrafes 2 y 3 del artículo 61 de la Ley General Presupuestaria no son aplicables a los instrumentos internacionales concluidos con autorización de las Cortes.
- F) Tampoco son aplicables dichas limitaciones a los restantes instrumentos internacionales.
- G) Excepto cuando las disposiciones del instrumento contemplen por sí mismas, en forma directa e inmediata, la celebración de contratos administrativos, sujetos a la Ley de Contratos, y en los supuestos de los epígrafes a) y b) del número 2 del artículo 61 dicho. Salvo cuando los instrumentos internacionales antedichos sometidos a la limitación del artículo 61, párrafos 2 y 3, de la Ley General Presupuestaria prevean plazos superiores a los establecidos en dicho artículo en que deberán ser sometidos a la autorización de las Cortes Generales por quedar incluidos en el artículo 94.1.e) de la Constitución, y salvo, también, que se aplique el mecanismo del número 4 del artículo 61 citado.

### **Dictamen número 46354 (5 de julio de 1984)**

*Convenio hispano-portugués sobre la construcción de un puente internacional sobre el río Miño.*

La ejecución del Convenio exige gastos que se extienden a varios ejercicios presupuestarios, y al no resultar procedente que la ejecución de una obra pactada en un tratado internacional quede sometida a la disciplina del artículo 61 de la Ley General Presupuestaria, queda incurso en el artículo 94.1.d) de la Constitución española.

El Convenio prevé la celebración de varios contratos de obra, alterando la competencia para la ejecución de la misma y en cuanto a la jurisdicción interviniente, por lo que modifica la Ley de Contratos del Estado y de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que lo dejan incurso en el artículo 94.1.e) de la Constitución.

### **Dictamen número 46776 (31 de julio de 1984)**

*Acuerdo entre el Gobierno de España y el Gobierno de la República de las Seychelles, sobre pesca marítima rubricado en Victoria el 28 de octubre de 1983 y firmado en dicha ciudad el 1 de junio de 1984.*

Concurren obligaciones financieras en el sentido del dictamen número 46016, que provocan la subsunción del Convenio en el artículo 94.1.d) de la Constitución, y asimismo obligaciones que exigirán la preceptiva autorización financiera, atrayendo el Convenio conforme a dicho dictamen al artículo 94.1.e) de la Constitución.

En la medida en que la participación del Estado español deviene minoritaria en empresa nacional, sería exigible una ley conforme al criterio que pudiera inducirse del artículo 92.1 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas.

La limitación que se establece para la flota atunera española, de utilización preferente de Puerto Victoria cuando opere en el Océano Índico, exige por tal carácter una consagración legal suficiente.

### **Dictamen número 46793 (18 de octubre de 1984)**

*Convenio básico de cooperación científica y técnica entre el Gobierno de España y el Gobierno de la República Democrática Alemana.*

Las modalidades específicas de ejecución previstas en el Convenio exigirán para su realización leyes de gasto público, conforme al artículo 133.4 de la Constitución, supuesta la inaplicabilidad del artículo 61 de la Ley General Presupuestaria por tratarse de un tipo contractual excluido de tal normativa, conforme al artículo 2.5 de la Ley de Contratos del Estado.

El Convenio incide en el artículo 94.1.e) de la Constitución, y no en su apartado d) conforme a la doctrina mantenida en el dictamen 46016.

### **Dictamen número 47026 (25 de octubre de 1984)**

*Acuerdo complementario del Convenio básico de cooperación entre España y Colombia para el desarrollo de un programa en materia socio-laboral, firmado el 28 de diciembre de 1983.*

Conforme a la doctrina del dictamen número 46016, de 5 de julio de 1984, y del número 46897, de 18 de octubre de 1984, recaídos en supuesto sustancialmente igual, debe distinguirse las *obligaciones financieras* que atraen la cobertura del artículo 94.1.d) de la Constitución, y las *obligaciones presupuestarias*, que encajan en el artículo 94.1.e) de la misma.

Al prever el Acuerdo el cumplimiento del mismo con cargo a las consignaciones presupuestarias ordinarias del Ministerio de Trabajo, no queda incurso en el artículo 94.1.e) de la Constitución.

Se trata, por tanto, de un acuerdo administrativo cuya aprobación definitiva es competencia exclusiva del Gobierno.

### **Dictamen número 47025 (31 de octubre de 1984)**

*Convenio sobre un programa de acción conjunta entre Bolivia, España y el IBI (International Business Incubator) en el campo de la informática.*

Es precisa la previa autorización de las Cortes Generales, conforme al artículo 94.1.e) de la Constitución española, en la medida que serán precisas las correspondientes leyes de gasto público, conforme al artículo 133.4 de la Constitución, para hacer frente a los gastos derivados del Convenio para España.

### **Dictamen número 47159 (13 de diciembre de 1984)**

*Convenio entre la Organización de las Naciones Unidas y España, sobre cooperación técnica en materia de asentamientos humanos.*

Al crear este Convenio obligaciones presupuestarias nuevas, precisará para su ejecución de la adopción de medidas legislativas [artículo 94.1.e), inciso segundo de la Constitución], aquellas que creen las necesarias dotaciones presupuestarias.

### **Dictamen número 47209 (19 de diciembre de 1984)**

*Convenio internacional de las maderas tropicales.*

No es precisa la previa autorización de las Cortes Generales si existe consignación presupuestaria suficiente en el presupuesto vigente para atender la contribución española en virtud del Convenio.

Puesto que la contribución española es exigible ya y no consta la existencia de aquella consignación presupuestaria, incide el Convenio en el artículo 94.1.e) de la Constitución.

### **Dictamen número 47766 (19 de junio de 1985)**

*Convenio de cooperación social entre España y Brasil para la ejecución de un programa en materia socio-laboral.*

El Consejo de Estado debe reiterar la doctrina expuesta en el dictamen general número 46016 sobre gastos plurianuales derivados de tratados internacionales, no afectados por las limitaciones de tiempo y cuantía del artículo 61 de la Ley General Presupuestaria —precepto concerniente a materia de contratación administrativa— lo que permite aplicar en todo su rigor el punto de vista general de que contemplándose expresamente en el Acuerdo su ejecución con cargo a los presupuestos ordinarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y estando, además, acreditada la existencia de consignación presupuestaria suficiente, no es precisa una nueva autorización de las Cortes, al igual que no se precisa la autorización legislativa para la aplicación en la actividad interna del Estado de las partidas de gastos contenidas en la Ley de Presupuestos.

### **Dictamen número 48218 (26 de septiembre de 1985)**

*Acuerdo de pesca marítima entre el Gobierno de España y el Gobierno de la República de Senegal.*

Es precisa la autorización parlamentaria cuando el Convenio obliga a la realización de actividades administrativas que hayan de dar lugar a gastos no atendibles con las consignaciones presupuestarias vigentes.

### **Dictamen número 48222 (26 de septiembre de 1985)**

*Acuerdo complementario del Convenio básico de colaboración científica y técnica entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República de Cuba.*

La simple previsión de nuevas actividades que supondrán un gasto, si éste puede realizarse con cargo a las partidas presupuestarias ordinarias, no lleva consigo la necesidad de autorización de las Cortes.

### **Dictamen número 155/1994 (10 de febrero de 1994)**

*Acuerdo complementario al Acuerdo general de cooperación entre la República de Angola y el Reino de España, hecho en Luanda el 18 de noviembre de 1987, en consulta sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado en obligarse por medio de este Acuerdo.*

Manifiesta el Gabinete de Tratados su opinión de que este Acuerdo requeriría la autorización de las Cortes por comportar obligaciones para la Hacienda Pública. El Consejo de Estado, en una asentada doctrina de varios años, acostumbra a distinguir, a estos efectos, entre las obligaciones financieras y las que, aun comportando efectos económicos, no son propiamente financieras en sentido estricto. Un Acuerdo como el presente, aunque impone al Gobierno español sufragar los gastos del personal español y la formación y perfeccionamiento del angoleño (lo que ha de implicar, naturalmente, un coste económico), no sitúa al Esta-

do español en la posición de deudor financiero del Estado de Angola. No habiendo obligaciones financieras, la autorización parlamentaria no vendría exigida por el párrafo d) del artículo 94.1 de la Constitución.

### **Dictamen número 1354/1995 (15 de junio de 1995)**

*Canje de cartas constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y el PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) sobre la segunda reunión de expertos jurídicos y técnicos (7 a 11 de febrero de 1995) y la IX reunión ordinaria de las partes contratantes para la revisión del Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación y sus Protocolos conexos (Barcelona, 5 al 10 de junio de 1995), en consulta sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de este Acuerdo.*

Los gastos que España se obliga a sufragar en virtud de este Acuerdo suponen una cantidad que excede de la genérica consideración de gastos derivados de la nueva gestión y administración del contenido del Acuerdo y alcanzan la condición de obligación financiera para la Hacienda Pública.

### **Dictamen número 1511/1995 (6 de julio de 1995)**

*Acuerdo especial complementario del Convenio general sobre cooperación científica y tecnológica entre España y la República Argentina, para la financiación de programas y proyectos de cooperación.*

Es doctrina del Consejo de Estado, recogida en su Memoria del año 1984, que se hallan incluidos en el apartado d) del artículo 94.1 de la Constitución aquellos tratados o convenios cuyo contenido sitúe al Estado español —a la Hacienda Pública, como designación de aquél en cuanto sujeto económico— en la posición actual o potencial de deudor, por comprometerse a realizar aportaciones, ejecutar inversiones, otorgar créditos (todo ello con independencia de que sean a cargo de consignaciones ordinarias en los Presupuestos Generales del Estado) o ser sujeto pasivo beneficiario de tal tipo de prestaciones, pero quedando en posición deudora para su futuro reintegro o reembolso.

En cambio, constituye un supuesto distinto de aquel en que, aun siendo la obligación *financiera* por su naturaleza, su cobertura desborda las previsiones presupuestarias y pueda dar lugar a compromisos de consignaciones adicionales futuras, o a la tramitación de créditos extraordinarios o suplementos de crédito. La necesidad, en tal caso, de la autorización de las Cortes Generales no es porque se extienda a él el concepto de *obligaciones financieras*, sino porque el convenio internacional suponga la necesidad de adoptar medidas legislativas para su cumplimiento y ejecución, lo que implica su inclusión en el apartado e) del artículo 94.1 de la Constitución.

### **Dictamen número 1336/1996 (20 de junio de 1996)**

*Acuerdo complementario del Convenio básico de cooperación científica y técnica entre España y México.*

Con remisión a la doctrina de los dictámenes de que ha quedado hecha mención (1511/95 y 2710/95), hay que estimar aplicables las previsiones de los apartados d) y e) del artículo 93.1 de la Constitución, por cuanto los criterios y procedimientos de adjudicación de los proyectos que se contemplan en el Anexo afectan a materia reservada a la ley, así como las técnicas de cofinanciación, que implican para la Hacienda Pública obligaciones financieras. Por una y otra razón se incurre en la necesidad de la previa autorización por las Cortes Generales.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio del Acuerdo complementario del Convenio básico de cooperación científica y técnica entre el Reino de España y los Estados Unidos Mexicanos, para el financiamiento de programas y proyectos de cooperación y Anexo, firmado en Madrid el 25 de enero de 1996, requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 2324/1996 (27 de junio de 1996)**

*Acuerdo de cooperación económica y financiera entre España y Marruecos.*

El Consejo de Estado mantiene respecto del Acuerdo sometido a consulta el parecer expuesto en su dictamen 2087/94, de 24 de noviembre de 1994, relativo a un proyecto de Acuerdo de cooperación económica y financiera entre España y Marruecos para el período 1994-1998, que no llegó a firmarse, y respecto del que el ahora consultado es una versión actualizada.

Así, por medio del Acuerdo de referencia el Reino de España se obliga a prestar al Reino de Marruecos determinada cantidad de dinero, lo cual constituye una obligación característicamente financiera que lo hace subsumible en el párrafo d) del artículo 94.1 de la Constitución.

De otro lado, el Acuerdo conlleva ciertas implicaciones presupuestarias para España durante su período de vigencia (1996-2001), pues durante cada uno de esos años el Reino de España se obliga a incluir en sus presupuestos ciertas partidas para créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo que estarán a disposición del Reino de Marruecos. Dado que los presupuestos se aprueban mediante ley, hay que concluir que el Acuerdo en cuestión exige para su ejecución medidas legislativas, lo que hace que quede comprendido en el artículo 94.1.e) de la Constitución.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio del Acuerdo de cooperación económica y financiera entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, firmado *ad referendum* en Rabat el 6 de febrero de 1996, requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

#### **Dictamen número 2557/1996 (4 de julio de 1996)**

*Convenio marco de cooperación científica, técnica, cultural y educativa entre el Reino de España y la República Libanesa.*

El Consejo de Estado suscribe el criterio que se manifiesta en la propuesta de resolución elaborada por el Gabinete de Tratados, según la cual el Convenio marco de cooperación científica, técnica, cultural y educativa entre el Reino de España y la República Libanesa, firmado *ad*

*referéndum* en Madrid el 22 de febrero de 1996, no está comprendido en ninguno de los supuestos del artículo 94.1 de la Constitución.

En relación con la obligación que asume la parte española de correr con los gastos de viaje, salarios, honorarios, indemnizaciones y demás remuneraciones de que se beneficie el personal español en el marco de los programas, proyectos específicos y actividades decididas en ejecución del Convenio (artículo VII), hay que aplicar una asentada doctrina de este Consejo que distingue, a estos efectos, entre las obligaciones financieras y las que, aun comportando efectos económicos, no son propiamente financieras en sentido estricto (véase dictamen 155/94 en relación al Acuerdo complementario al Acuerdo general de cooperación entre la República de Angola y el Reino de España, hecho en Luanda el 18 de noviembre de 1987). Un Acuerdo marco como el consultado no sitúa al Estado español en la posición de deudor financiero respecto de la República Libanesa y, no habiendo obligaciones financieras, la autorización parlamentaria no vendría exigida por el párrafo d) del artículo 94.1 de la Constitución. Tampoco se prevé, para sufragar los gastos mencionados, la necesidad de consignación de partidas presupuestarias específicas al respecto, lo que determina igualmente la falta de encaje del Acuerdo en el artículo 94.1 e) de la Constitución.

Por último, al no existir reciprocidad para España en la obligación prevista en el artículo VI para la parte libanesa, a diferencia de otros acuerdos de contenido semejante al consultado —dado que en éste no se prevé la concesión de privilegios o ventajas a los expertos enviados por la República Libanesa—, no se incide así tampoco en ámbitos reservados a leyes procesales, de competencia o jurisdicción.

Por tanto, el Acuerdo marco objeto de la presente consulta quedaría encuadrado dentro del artículo 94.2 de la Constitución y sometido sólo a la obligación en él prevista.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por el Convenio marco de cooperación científica, técnica, cultural y educativa entre el Reino de España y la República Libanesa, firmado *ad referéndum* en Madrid el 22 de febrero de 1996, no requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 2714/1996 (18 de julio de 1996)**

*Canje de cartas constitutivo de Acuerdo entre España y Naciones Unidas para la celebración de un seminario sobre Misiones de Pequeños Satélites.*

El expediente plantea una consulta sobre la necesidad de autorización de las Cortes, previa a la prestación de consentimiento del Estado para obligarse por medio de un Canje de notas constitutivo de Acuerdo internacional.

Como dice el Gabinete de Tratados, dos son los apartados del artículo 94.1 de la Constitución afectados por el Acuerdo: el apartado d), ya que éste supone obligaciones para la Hacienda Pública, tanto ciertas (la aportación de 5 millones de pesetas) como posibles (responsabilidad); y también el apartado e), por contener el Acuerdo privilegios e inmunidades que son materia reservada a la ley en el derecho español.

En consecuencia, el Acuerdo requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado en obligarse por medio del Acuerdo entre España y Naciones Unidas para la celebración de un seminario sobre Misiones de Pequeños Satélites (Madrid, 9-13 de septiembre de 1996), requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 3386/1996 (3 de octubre de 1996)**

*Canje de cartas constitutivo de Acuerdo entre España y la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) sobre el seminario internacional «Foro UNESCO/Universidad y Patrimonio».*

El expediente plantea una consulta sobre la necesidad de autorización de las Cortes previa a la prestación de consentimiento del Estado para obligarse por medio de un Canje de notas constitutivo de Acuerdo internacional.

En esta ocasión el informe del Gabinete de Tratados, desusadamente breve, no concreta los apartados del artículo 94.1 de la Constitución afectados por el Acuerdo. Son dos: el apartado d), ya que supone obligaciones para la Hacienda Pública, aunque sólo en forma hipotética (responsabilidad); y también el apartado e), por contener el Acuerdo privilegios e inmunidades para los participantes en la reunión que son materia reservada a la ley en el derecho español.

En consecuencia, el Acuerdo requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado en obligarse por medio del Acuerdo entre España y la UNESCO sobre el seminario internacional «Foro UNESCO/Universidad y Patrimonio» (Valencia, 2-6 de octubre de 1996), requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 4308/1996 (19 de diciembre de 1996)**

*Canje de notas constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la Comisión Europea relativo a las disposiciones de desarrollo del Protocolo de privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas en el Reino de España.*

El expediente plantea una consulta sobre la necesidad de autorización de las Cortes previa a la prestación de consentimiento del Estado para obligarse por medio de un Canje de notas constitutivo de Acuerdo internacional.

El Protocolo anejo al llamado «Tratado de fusión» de 8 de abril de 1965, que creó un Consejo y una Comisión únicas para todas las Comunidades, establecía unos privilegios e inmunidades de esas Comunidades en el territorio de los Estados miembros que se estimaban necesarios para el cumplimiento de su misión. Ese Protocolo entró en vigor en España con el *acervo comunitario* cuando la adhesión, pero se han hecho necesarias unas disposiciones complementarias relativas a los impuestos españoles a los que afecta la exención y los sujetos que se acogen a ella.

Por la materia regulada, reservada a la ley en el derecho español, no hay duda de que el Acuerdo requiere previa autorización de las Cortes Generales, de acuerdo con el apartado e) del artículo 94.1 de la Constitución.

En consecuencia, el Acuerdo requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado en obligarse por medio del Acuerdo entre el Reino de España y la Comisión Europea relativo a las disposiciones de desarrollo del Protocolo de privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas en el Reino de España, requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 1617/1998 (14 de mayo de 1998)**

*Intercambio de cartas constitutivo de Acuerdo entre España y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación sobre el Memorando que han de asumir.*

El Consejo de Estado informa en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LOCE.

La consulta se refiere a la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado español para obligarse mediante el Intercambio de cartas constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación sobre el Memorando que han de asumir, relativo a la celebración de la 21ª reunión del Comité Coordinador del Codex Alimentarius para Europa (Madrid 5 a 8 de mayo de 1998), hecho *ad referendum* en Roma y Madrid el 5 de noviembre de 1997 y el 22 de diciembre de 1997.

La aplicación de privilegios e inmunidades a participantes y personal que trabaje en la reunión hace necesaria la previa autorización de las Cortes Generales de acuerdo con el artículo 94.1.e) de la Constitución, por tratarse de materia reservada a la ley.

La celebración de la reunión ocasiona unos gastos para España de 5.528.316 pesetas, existiendo dotación suficiente para afrontarlos en el capítulo II del presupuesto para 1998 del Ministerio de Sanidad y Consumo (gastos corrientes en bienes y servicios), como subraya el informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Hacienda, sin que ni por su naturaleza ni por su cuantía excedan de la genérica consideración de gastos derivados de la mera gestión y administración del contenido del Acuerdo, de modo que no alcanzan la condición de obligación financiera para la Hacienda Pública, en el sentido en que a tal tipo de obligaciones se refiere el artículo 94.1.d) de la Constitución.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio del Acuerdo objeto de la presente consulta requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 1618/1998 (7 de mayo de 1998)**

*Canje de notas constitutivo de Acuerdo entre España y Estados Unidos sobre cooperación científica y técnica en programas de exploración lunar y planetaria.*

La consulta versa sobre la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado español para obligarse mediante el Canje de notas de 14 y 28 de enero de 1998 constitutivo de Acuerdo entre España y Estados Unidos por el que se prorroga el Acuerdo entre ambos países sobre cooperación científica y técnica en apoyo a los programas de exploración lunar y planetaria y de vuelos espaciales tripulados y no tripulados a través del establecimiento en España de una estación de seguimiento espacial, firmado en Madrid el 29 de enero de 1964.

El Consejo de Estado ha sido consultado en diversas ocasiones sobre la prórroga del Acuerdo de referencia, por lo que cabe traer a colación la doctrina sentada en los dictámenes evacuados al respecto (en particular, los últimos, recaídos en los expedientes 1363/93, 1278/96 y 1562/97). El Acuerdo de 1964, decía el Consejo, contiene una modificación especial de la Ley reguladora del Impuesto sobre el Valor Añadido, al introducir una exención del mismo para ciertas

importaciones (artículo 10). Por ello, si se pretendía ampliar temporalmente la eficacia de dicho Acuerdo, la autorización parlamentaria era inexcusable.

La cuestión objeto del presente expediente es esencialmente la misma y, por tanto, hay que reiterar que el Canje de notas de 14 y 28 de enero de 1998 para la prórroga del referido Acuerdo queda incluido en el supuesto normativo previsto en el párrafo e) del artículo 94.1 de la Constitución, lo que implica la necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a su conclusión.

Frente a la actual situación fáctica de despliegue de efectos del Canje de notas en virtud del mecanismo de la aplicación provisional (admitida por el artículo 25 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados de 1969), el cumplimiento del indicado requisito interno de orden constitucional por la parte española —junto con el de las formalidades que correspondan en la otra parte— determinará *stricto sensu* el perfeccionamiento de la obligación internacional que supone el Canje de notas y su entrada en vigor.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado, para obligarse por medio del Canje de notas objeto de consulta requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 2241/1998 (16 de julio de 1998)**

*Acuerdo entre España y la Organización de las Naciones Unidas relativo a la Octava Conferencia sobre Investigación Urbana y Regional de la Comisión Económica para Europa.*

La consulta versa sobre la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la conclusión del Acuerdo entre España y la Organización de las Naciones Unidas relativo a la Octava Conferencia sobre la Investigación Urbana y Regional de la Comisión Económica para Europa (Madrid, 8 al 11 de junio de 1998).

Las estipulaciones del Acuerdo objeto de dictamen son similares a las contenidas en otros celebrados entre las mismas partes y relativos a

la celebración de conferencias o reuniones de expertos en España como Estado anfitrión. La doctrina constante del Consejo de Estado a dicho respecto, de plena aplicación al caso consultado, califica a los Acuerdos en cuestión dentro de la categoría prevista en el artículo 94.1.e) de la Constitución ya que establecen privilegios e inmunidades para los participantes que suponen excepciones a las normas de la Ley Orgánica del Poder Judicial que definen el ámbito de la jurisdicción de los juzgados y tribunales españoles. También recae sobre materia reservada a la ley la atribución de responsabilidad a la parte española por los daños que puedan producirse con ocasión de la celebración de la Conferencia, en los términos reseñados en los antecedentes de este dictamen.

Asimismo el Acuerdo implica obligaciones financieras para la Hacienda Pública ya que el Estado español asume frente a la Organización de Naciones Unidas una posición deudora a nivel internacional, siendo pues subsumible en el supuesto del artículo 94.1.d) de la Constitución.

Aunque la Conferencia sobre la Investigación Urbana y Regional de la Comisión Económica para Europa (Madrid, 8 al 11 de junio de 1998) haya tenido ya lugar, es necesario proceder a la conclusión formal del Acuerdo que le da cobertura y que se ha aplicado provisionalmente, ya que dicho Acuerdo será el instrumento esencial bajo cuya disciplina deban resolverse los eventuales conflictos derivados de la reunión celebrada.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio del Acuerdo objeto de dictamen requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 2361/1998 (11 de junio de 1998)**

*Protocolo establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea y del apartado 3 del artículo 41 del Convenio Europol, relativo a los privilegios e inmunidades de Europol.*

La consulta versa sobre la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado español en obligarse por medio del Protocolo establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea y del

apartado 3 del artículo 41 del Convenio Europol, relativo a los privilegios e inmunidades de Europol, los miembros de sus órganos, sus directores adjuntos y sus agentes, hecho en Bruselas el 19 de junio de 1997.

En el marco del título VI del Tratado de la Unión Europea, que contiene las disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior, se encuadran una serie de convenios adoptados para la realización de los fines de interés común enumerados en el artículo K.1 y de conformidad con lo establecido en el artículo K.3, párrafo c). Entre ellos se sitúan el Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol) y el Protocolo relativo al mismo, ahora objeto de consulta. Se trata de un Protocolo tendente a arbitrar medidas que permitan la operatividad de Europol, reconociendo a los miembros de sus órganos, sus directores adjuntos y sus agentes una serie de privilegios e inmunidades. En particular, se prevén para dicho personal inmunidades de jurisdicción, exenciones de impuestos, inviolabilidad de sus archivos y comunicaciones y privilegios para la entrada, estancia y salida en los Estados parte.

Es doctrina reiterada del Consejo de Estado (véase dictamen 4308/96), aplicable al presente caso, que los tratados por los que se reconocen privilegios e inmunidades a organizaciones internacionales y sus agentes requieren la autorización de las Cortes Generales previa a su conclusión dado que quedan comprendidos en el párrafo e) del artículo 94.1 de la Constitución al afectar a materia reservada a la ley.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio del Protocolo sometido a consulta requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 817/1999 (8 de abril de 1999)**

*Acuerdo de cooperación económica y financiera entre España y México.*

La consulta versa sobre la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado para obligarse mediante el Acuerdo de cooperación económica y financiera entre el Reino de España y los Estados Unidos Mexicanos, hecho *ad referéndum* en la Ciudad de México el 3 de diciembre de 1998.

El Acuerdo sometido a consulta tiene como objetivo sustituir el Acuerdo económico que formaba parte del Tratado general de cooperación y amistad entre el Reino de España y los Estados Unidos Mexicanos, firmado en la Ciudad de México el 11 de enero de 1990, al haber concluido el plazo de vigencia de aquél, estableciendo un nuevo marco para las relaciones económicas bilaterales entre los mismos Estados.

Precisamente, en atención al Acuerdo económico que lo integraba, el Consejo de Estado dijo en su dictamen 54678, de 8 de junio de 1990, relativo al mencionado Tratado general hispano-mexicano, que el Tratado en cuestión «implica obligaciones financieras para nuestra Hacienda Pública. En el Acuerdo económico que es parte integrante del Tratado, el Reino de España se compromete a facilitar créditos por importe de mil quinientos millones de dólares, lo cual constituye obviamente una obligación de carácter financiero».

El Acuerdo hecho *ad referendum* en la Ciudad de México el 3 de diciembre de 1998, por su objeto y fin, debe incardinarse asimismo en el supuesto del artículo 94.1.d) de la Constitución. Esta calificación deriva del hecho de que el Estado español —la Hacienda Pública española como designación de aquél en cuanto sujeto económico— quedará, en virtud de dicho Acuerdo, en posición actual o potencial de deudor internacional ante los Estados Unidos Mexicanos por comprometerse a realizar aportaciones, otorgar créditos e, incluso, efectuar unas donaciones de hasta diez millones de dólares.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio del Acuerdo de cooperación económica y financiera entre el Reino de España y los Estados Unidos Mexicanos, hecho *ad referendum* en la Ciudad de México el 3 de diciembre de 1998, requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 1755/1999 (24 de junio de 1999)**

*Tratado general de amistad y cooperación entre el Reino de España y la República de Filipinas.*

La consulta tiene por objeto el Tratado general de amistad y cooperación entre el Reino de España y la República de Filipinas, a los efectos previstos en el artículo 22.1 de la LOCE.

Siguiendo un concepto clásico, el Consejo de Estado ha venido sosteniendo que los tratados de amistad constituyen un claro ejemplo de la categoría de los tratados de carácter político previstos en el artículo 94.1.a) de la Constitución. Se inspiran en esta doctrina, entre otros, los dictámenes 226/96 (sobre el Tratado de amistad, buena vecindad y cooperación entre el Reino de España y la República de Túnez, hecho en Túnez el 26 de octubre de 1995) y 3027/96 (relativo al Tratado de amistad y cooperación entre España y Ucrania).

El Tratado que se examina en el presente expediente, al igual que ocurre con la generalidad de los de su especie, está redactado con una especial solemnidad que se refleja en la existencia en su texto de una parte que bien pudiera llamarse dogmática. En ella se enuncian los principios que han de regir las relaciones entre ambos países, inspirados en buena medida en los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas.

Por lo demás, la importancia política del Tratado se deriva de los vínculos históricos que unen a las partes y del deseo de dar nuevo impulso a sus relaciones actuales, factores ambos que se mencionan en el preámbulo y sobre cuya base el nuevo instrumento actuará a modo de Tratado marco generador de un nuevo *status* de las relaciones globales. El Tratado general de amistad y cooperación entre el Reino de España y la República de Filipinas podrá ser objeto de concreción y desarrollo a través de futuros acuerdos bilaterales sectoriales o específicos.

Debido al carácter general del Tratado consultado y a diferencia de la calificación realizada por el Gabinete de Tratados, el Consejo de Estado estima que de éste no nacen *per se* obligaciones para la Hacienda Pública española que conduzcan a incluirlo dentro del supuesto del artículo 94.1.d) de la Constitución. Ciertamente alberga de modo potencial la asunción de obligaciones de tal índole por el Estado español cuando se desarrollen las actuaciones de cooperación en los diversos ámbitos previstos. Pero, en tanto que en su texto no existen previsiones determinadas al respecto y tampoco están sentadas las bases para su determinación, serán en su caso los acuerdos concretos de cooperación los que sitúen al Reino de España en posición deudora respecto de la República de Filipinas. En tal sentido, no cabe entender que la autorización por las Cortes Generales del Tratado general de amistad y coo-

peración entre las partes pueda considerarse como una autorización en blanco *pro futuro* respecto de esos otros acuerdos específicos, cuya eventual necesidad de autorización parlamentaria deberá volver a plantearse en cada caso.

### **Dictamen número 1946/1999 (1 de julio de 1999)**

#### *Acuerdo sobre privilegios e inmunidades del Tribunal Internacional del Derecho del Mar.*

El Consejo de Estado informa en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LOCE.

La consulta se refiere a la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado español para obligarse mediante el Acuerdo sobre privilegios e inmunidades del Tribunal Internacional del Derecho del Mar, hecho en Nueva York el 23 de mayo de 1997.

Es doctrina reiterada del Consejo de Estado (dictámenes 1335/91, 4308/96, 4792/97 y 2361/98) que los tratados por los que se reconocen privilegios e inmunidades a organizaciones internacionales y sus agentes establecen excepciones a las leyes internas de los Estados miembros de la organización. El Acuerdo de referencia incide en normas con rango de ley en el ordenamiento español al establecer un régimen especial (inmunidad de jurisdicción y exenciones fiscales) para los miembros, funcionarios y otras personas relacionadas con el Tribunal Internacional del Derecho del Mar, creado por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar de 10 de diciembre de 1982, lo que determina que quede comprendido en el supuesto previsto en el párrafo e) del artículo 94.1 de la Constitución, por lo que requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio del Acuerdo sobre privilegios e inmunidades del Tribunal Internacional del Derecho del Mar, hecho en Nueva York el 23 de mayo de 1997, requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

## **Dictamen número 2071/1999 (8 de julio de 1999)**

*Protocolo sobre privilegios e inmunidades de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos.*

El Consejo de Estado informa en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LOCE.

La consulta se refiere a la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado español para obligarse mediante el Protocolo sobre privilegios e inmunidades de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, adoptado en Kingston (Jamaica) el 27 de marzo de 1998.

Es doctrina reiterada del Consejo de Estado (dictámenes 4308/96, 4792/97, 2361/98 y 1946/99) que los tratados por los que se reconocen privilegios e inmunidades a organizaciones internacionales y sus agentes establecen excepciones a las leyes internas de los Estados miembros de la organización. El Protocolo de referencia incide en normas con rango de ley en el ordenamiento español al establecer un régimen especial (inmunidad de jurisdicción y exenciones fiscales) para los representantes de los miembros de la Autoridad, sus funcionarios y agentes. Tales previsiones de los artículos 7 a 9 del Protocolo determinan que quede comprendido en el supuesto previsto en el párrafo e) del artículo 94.1 de la Constitución, por lo que se requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio del Protocolo sobre privilegios e inmunidades de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, adoptado en Kingston (Jamaica) el 27 de marzo de 1998, requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

## **Dictamen número 3863/1999 (12 de enero de 2000)**

*Canje de notas constitutivo de Acuerdo entre España y Estados Unidos sobre cooperación científica y técnica en programas de exploración lunar y planetaria.*

La consulta versa sobre la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado español para obligarse mediante Canje de notas constitutivo de Acuerdo entre España y Estados Unidos por el que se prorroga el Acuerdo entre ambos países sobre cooperación científica y técnica en apoyo a los programas de exploración lunar y planetaria y de vuelos espaciales tripulados y no tripulados a través del establecimiento en España de una estación de seguimiento espacial, firmado en Madrid el 29 de enero de 1964.

El Consejo de Estado ha sido consultado ya en varias ocasiones sobre las prórrogas del Acuerdo de referencia. Tal como recoge la propuesta de resolución, el Consejo de Estado viene entendiendo a este respecto que el Acuerdo de 1964 supone una modificación especial de la Ley reguladora del Impuesto sobre el Valor Añadido, al introducir una exención del mismo (en su artículo 10) para ciertas importaciones. Por ello, si se pretende ampliar temporalmente la eficacia de dicho Acuerdo, la autorización parlamentaria es inexcusable pues la prórroga de dicho Acuerdo afecta a materia reservada a la ley y entra, pues, en el supuesto previsto en el artículo 94.1.e) de la Constitución.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio del Canje de notas objeto de consulta requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 3894/1999 (3 de febrero de 2000)**

*Enmiendas al Convenio referente a la creación de la Organización Europea de Telecomunicaciones por Satélite (EUTELSAT).*

El Consejo de Estado informa en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LOCE.

La consulta se refiere a la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado español para obligarse mediante las Enmiendas al Convenio referente a la creación de la Organización Europea de Telecomunicaciones por Satélite (EUTELSAT), hecho en Cardiff (Reino Unido) el 20 de mayo de 1999.

Como viene indicando el Consejo de Estado, la enmienda por la que se modifica un tratado internacional es otro tratado cuya celebración habrá de sujetarse, en su ámbito internacional, a las reglas contenidas en el tratado que se enmienda, y, en lo que hace al derecho interno, a las normas establecidas en el artículo 94 de la Constitución.

El Consejo de Estado considera que la versión enmendada del Convenio referente a la creación de la Organización Europea de Telecomunicaciones por Satélite (EUTELSAT), hecha en Cardiff (Reino Unido) el 20 de mayo de 1999, implica una alteración sustancial de dicho Convenio y la materia sobre la que recae está regulada por ley en el ordenamiento español (Ley 37/1995, de 12 de diciembre, de Telecomunicaciones por Satélite, modificada por la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones) y prevé un régimen especial (inmunidad de jurisdicción y exenciones fiscales) para los funcionarios, representantes de las partes y quienes participen en los procedimientos de arbitraje que también incide en normas con rango de ley en el ordenamiento español, lo que implica la necesidad de autorización de las Cortes Generales en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 94.1.e) de la Constitución.

Puesto que los informes que figuran en el expediente (Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Hacienda y Subdirección General de Coordinación y Ordenación de las Comunicaciones del Ministerio de Fomento) dicen expresamente que su aplicación no supondrá incremento alguno del gasto público, no ha de calificarse como tratado que implique obligaciones financieras para la Hacienda Pública [artículo 94.1.d) de la Constitución].

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse mediante las Enmiendas al Convenio referente a la creación de la Organización Europea de Telecomunicaciones por Satélite (EUTELSAT), hecho en Cardiff (Reino Unido) el 20 de mayo de 1999, requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 1525/2000 (13 de abril de 2000)**

*Acuerdo de cooperación científica y técnica entre España y la Comunidad del Caribe.*

El Consejo de Estado informa en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LOCE.

La consulta se refiere a la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado español para obligarse mediante el Acuerdo de cooperación científica y técnica entre el Reino de España y la Comunidad del Caribe, hecho *ad referéndum* en Puerto España el 4 de julio de 1999.

Según viene indicando el Consejo de Estado (dictámenes 2361/98, 1946/99 y 2071/99), la aplicación de privilegios e inmunidades a funcionarios y expertos hace necesaria la autorización de las Cortes Generales de acuerdo con el artículo 94.1.e) de la Constitución, por tratarse de materia reservada a la ley en el ordenamiento español. Como ha dicho el Consejo de Estado en otras ocasiones, el establecimiento de privilegios e inmunidades a determinado personal de otros países constituye una excepción a las leyes del Estado receptor, para garantizar el desempeño de las funciones del citado personal. Ello determina que el Acuerdo de referencia requiera la previa autorización de las Cortes Generales.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse mediante el Acuerdo de cooperación científica y técnica entre el Reino de España y la Comunidad del Caribe, hecho *ad referéndum* en Puerto España el 4 de julio de 1999, requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 1919/2000 (25 de mayo de 2000)**

*Acuerdo de cooperación científica y técnica entre el Reino de España y el Gobierno de Jamaica.*

La consulta tiene por objeto, a los efectos del artículo 22.1 de la LOCE, el Acuerdo de cooperación científica y técnica entre el Reino de España y el Gobierno de Jamaica, hecho *ad referéndum* en Puerto España el 4 de julio de 1999.

Dicho Acuerdo presenta un contenido eminentemente programático y su fin es servir de base para la firma de protocolos (artículo I.b) en

áreas específicas de cooperación científica y técnica entre las partes, que habrán de ejecutarse de conformidad con las disposiciones generales del Acuerdo, pudiéndose incorporar los programas, proyectos y actividades desarrollados en virtud del Acuerdo a planes regionales de cooperación global en que participen ambas partes (artículo V).

Por sí misma la conclusión del Acuerdo no supone así, dado el carácter genérico y pendiente de concreción de lo previsto en el artículo VI, la asunción de obligaciones financieras para la Hacienda Pública española.

En cambio, el Acuerdo sí comporta el reconocimiento inmediato y recíproco por las partes —de acuerdo con el artículo X— de privilegios, inmunidades y facilidades para el cumplimiento de sus funciones a las organizaciones y a los expertos, técnicos y cooperantes destinados a los proyectos de cooperación, por lo que recae sobre materia reservada a la ley en el ordenamiento español y consiguientemente queda incluido en el párrafo e) del artículo 94.1 de la Constitución. Aunque el sentido de la cooperación permite pensar que tales previsiones serán operativas fundamentalmente en territorio jamaicano, también serán de aplicación para España respecto de los participantes en las reuniones (a celebrar alternativamente en Madrid y Kingston, artículo VIII) de la Comisión Mixta.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio del Acuerdo de cooperación científica y técnica entre el Reino de España y el Gobierno de Jamaica, hecho *ad referendum* en Puerto España el 4 de julio de 1999, requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 2939/2000 (21 de septiembre de 2000)**

*Acuerdo marco de cooperación técnica cultural y científica entre el Reino de España y el Gobierno de la República de Trinidad y Tobago.*

La consulta versa sobre la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado en obligarse por medio del Acuerdo marco de cooperación

técnica, cultural y científica entre el Reino de España y el Gobierno de la República de Trinidad y Tobago, hecho *ad referendum* en Puerto España el 3 de julio de 1999.

El Consejo de Estado coincide con la propuesta de resolución que le ha sido sometida. Aunque las disposiciones sobre privilegios e inmunidades tendrán verosímelmente mayor virtualidad en su aplicación a personal español que se envíe para ejecutar los programas y proyectos de cooperación en Trinidad y Tobago, el artículo IX establece un compromiso recíproco que obliga asimismo al Reino de España a reconocer tales privilegios e inmunidades a funcionarios y personal de la otra parte en territorio español cuando proceda. Tal previsión se considera, en doctrina reiterada de este Consejo, que recae sobre materia reservada a la ley. Asimismo lo dispuesto en el artículo X afecta a materia regulada en las leyes especiales de determinados impuestos, como ha puesto de relieve el informe de la Dirección General de Tributos.

En su virtud hay que concluir que el Acuerdo sometido a consulta queda comprendido en el supuesto del artículo 94.1.e) de la Constitución.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio del Acuerdo marco de cooperación técnica, cultural y científica entre el Reino de España y el Gobierno de la República de Trinidad y Tobago, hecho *ad referendum* en Puerto España el 3 de julio de 1999, requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 38/2001 (25 de enero de 2001)**

*Canje de notas constitutivo de Acuerdo entre España y Estados Unidos sobre cooperación científica y técnica en programas de exploración lunar y planetaria.*

El Consejo de Estado informa en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LOCE.

La consulta se refiere a la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento

to del Estado español para obligarse mediante Canje de notas constitutivo de Acuerdo entre España y Estados Unidos sobre la prórroga del Acuerdo entre ambos países sobre cooperación científica y técnica en apoyo a programas de exploración lunar y planetaria y de vuelos espaciales tripulados y no tripulados a través del establecimiento en España de una estación de seguimiento espacial, firmado en Madrid el 29 de enero de 1964.

El Consejo de Estado ha sido ya consultado en varias ocasiones sobre las prórrogas del Acuerdo de referencia (dictámenes 1363/93, 1278/96, 1562/97, 1618/98 y 3863/99). Tal como recoge la propuesta de resolución, el Consejo de Estado viene entendiendo a este respecto que el Acuerdo de 1964 supone una modificación especial de la Ley reguladora del Impuesto sobre el Valor Añadido, al introducir una exención del mismo (en su artículo 10) para ciertas importaciones. Por ello, si se pretende ampliar temporalmente la eficacia de dicho Acuerdo, la autorización de las Cortes Generales es inexcusable pues la prórroga de dicho Acuerdo afecta a materia reservada a la ley, lo que comporta su inclusión en el supuesto previsto en el artículo 94.1.e) de la Constitución.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse mediante el Canje de notas objeto de consulta requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 1101/2001 (10 de mayo de 2001)**

*Acuerdo de cooperación científica y técnica entre España y Belice.*

El Consejo de Estado informa en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LOCE.

La consulta se refiere a la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado español para obligarse mediante el Acuerdo de cooperación científica y técnica entre el Reino de España y el Gobierno de Belice.

Según viene indicando el Consejo de Estado (dictámenes 2361/98, 1946/99, 2071/99 y 1525/2000), la aplicación de privilegios e inmuni-

dades a funcionarios y expertos hace necesaria la autorización de las Cortes Generales de acuerdo con el artículo 94.1.e) de la Constitución, por tratarse de materia reservada a la ley en el ordenamiento español. Como ha dicho el Consejo de Estado en otras ocasiones, el establecimiento de privilegios e inmunidades a determinado personal de otros países constituye una excepción a las leyes del Estado receptor, para garantizar el desempeño de las funciones del citado personal. En este caso, el artículo X del proyecto de Acuerdo prevé el reconocimiento de privilegios e inmunidades a las organizaciones, expertos, técnicos y cooperantes destinados a los proyectos de cooperación. Además, el artículo XI contiene diversas exenciones fiscales. Todo ello determina que el Acuerdo de referencia requiera la previa autorización de las Cortes Generales.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse, mediante el Acuerdo de cooperación científica y técnica entre el Reino de España y el Gobierno de Belice, requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 1544/2001 (28 de junio de 2001)**

*Acuerdo relativo a la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite (INTELSAT) y al Acuerdo operativo, con sus enmiendas, aprobados por la Vigésima Quinta Asamblea de Partes (13 al 17 de noviembre de 2000) y la Trigésima Primera Reunión de Signatarios (9 y 10 de noviembre de 2000).*

La consulta versa sobre la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado en obligarse mediante el Acuerdo relativo a la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite (INTELSAT) y Acuerdo operativo, con sus enmiendas, aprobados por la Vigésima Quinta Asamblea de Partes (13 al 17 de noviembre de 2000) y la Trigésima Primera Reunión de Signatarios (9 y 10 de noviembre de 2000). Ello no obstante, en puridad, el dictamen se evacua en relación con el Acuerdo INTELSAT enmendado, que constituye el tratado internacional y cuyo texto es el único que ha sido remitido por la autoridad consultante.

El artículo 96.1 de la Constitución declara que las disposiciones de los tratados internacionales «sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del derecho internacional». Según reiterada doctrina del Consejo de Estado, cabe decir que la enmienda por la que se modifica un tratado internacional es otro tratado cuya celebración habrá de sujetarse, en su aspecto internacional, a las reglas contenidas en el tratado que se enmienda, y, en lo que hace al derecho interno, a las normas que formula el artículo 94 de la Constitución.

El Consejo de Estado coincide con la propuesta de resolución en que el Acuerdo INTELSAT enmendado que se somete a consulta da lugar a la aplicación del artículo 94.1 de la Constitución.

Las previsiones del artículo XIII en cuanto al compromiso de las partes de reconocer, a la nueva organización (ITSO), a sus bienes y a sus altos funcionarios, exenciones de los impuestos nacionales sobre los ingresos y de todo impuesto directo nacional sobre los bienes, además de inmunidades de jurisdicción, recaen sobre materias reguladas por ley en el ordenamiento español. Tal circunstancia determina que el Acuerdo se subsuma en el párrafo e) del mencionado artículo 94.1 de la Constitución.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado en obligarse por medio de este Acuerdo requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 2982/2001 (25 de octubre de 2001)**

*Convenio básico de cooperación entre España y la República de Vietnam.*

El Consejo de Estado informa en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LOCE.

La consulta se refiere a la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado español para obligarse mediante el Convenio básico de coo-

peración entre el Reino de España y la República Socialista de Vietnam. Según viene indicando el Consejo de Estado (dictámenes 2361/98, 1946/99, 2071/99 y 1525/2000), la aplicación de privilegios e inmunidades a funcionarios y expertos hace necesaria la autorización de las Cortes Generales de acuerdo con el artículo 94.1.e) de la Constitución, por tratarse de materia reservada a la ley en el ordenamiento español. Como ha dicho el Consejo de Estado en otras ocasiones, el establecimiento de privilegios e inmunidades a determinado personal de otros países constituye una excepción a las leyes del Estado receptor, para garantizar el desempeño de las funciones del citado personal. En este caso, el artículo 8 del Convenio prevé el reconocimiento de privilegios e inmunidades a los expertos vietnamitas que se desplacen en misión a España en el marco del Convenio. Ello determina que el Convenio de referencia requiera la previa autorización de las Cortes Generales.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse mediante el Convenio básico de cooperación entre el Reino de España y la República Socialista de Vietnam requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 3360/2001 (5 de diciembre de 2001)**

#### *Convenio de cooperación científico-técnica entre España y Ucrania.*

La consulta versa sobre la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio del Convenio de cooperación científico-técnica entre España y Ucrania.

Ya en el dictamen 928/95, relativo al Convenio de cooperación científica y tecnológica entre el Reino de España y los Estados Unidos de América, hecho en Madrid el 10 de junio de 1994, el Consejo de Estado observó que dicho Convenio y su anexo, al contener estipulaciones sobre la atribución de derechos de propiedad intelectual entre las partes y los investigadores en las actividades de cooperación, recaía sobre materia que en el ordenamiento español tiene una amplia regulación de rango legal (en especial en las Leyes de Propiedad Intelectual y de Patentes y Marcas).

Esa misma calificación al amparo del artículo 94.1.e) de la Constitución ha de aplicarse al Convenio objeto del presente expediente, en la medida en que establece en su articulado y anexo normas particulares —por referencia a la aplicación de las legislaciones nacionales de las partes— para la protección y transferencia de los derechos de propiedad intelectual e industrial generados en el marco de la cooperación bilateral regulada. Asimismo, determinadas obligaciones sobre el respeto de la confidencialidad de ciertas materias clasificadas (apartado 4 del anexo) recaen sobre materia reservada a la ley en el ordenamiento español.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por este Convenio requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 200/2002 (14 de febrero de 2002)**

*Convenio de cooperación entre el Reino de España y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en materia de patrimonio.*

El Consejo de Estado informa en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LOCE.

La consulta se refiere a la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado español para obligarse mediante el Convenio de cooperación entre el Reino de España y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en materia de patrimonio.

Según el artículo III del Convenio, España habrá de contribuir a la financiación de los proyectos que se establezcan en desarrollo del Convenio. Aunque no contiene cuantificación alguna, queda establecida la obligación económica de colaboración en el ámbito de la gestión, protección y ampliación de los bienes del Patrimonio Mundial, lo que situará a España en posición deudora en el plano internacional.

El juicio sobre la necesidad o no de autorización de las Cortes Generales debe hacerse en atención a lo dispuesto en el artículo 94.1 de la Constitución y, en este sentido, es claro que el Convenio habrá de implicar nuevas obligaciones para la Hacienda Pública (párrafo d). En consecuencia, es necesaria la previa autorización de las Cortes Generales para la prestación del consentimiento del Estado en obligarse por el referido Convenio.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio del Convenio de cooperación entre el Reino de España y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en materia de patrimonio, requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 201/2002 (14 de febrero de 2002)**

*Convenio de suscripción de acciones de capital ordinario entre la Corporación Andina de Fomento y el Reino de España.*

El Consejo de Estado informa en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LOCE.

La consulta se refiere a la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado español para obligarse mediante el Convenio de suscripción de acciones de capital ordinario, entre la Corporación Andina de Fomento y el Reino de España.

En virtud del referido Convenio, España se compromete a suscribir nueve mil quinientas veintitrés acciones de la serie «C» de capital ordinario de la Corporación Andina de Fomento, cuyo objeto es promover y fomentar la integración económica y el desarrollo sostenido dentro de la región proveyendo de recursos financieros tanto al sector público como al privado, operando como banca comercial de desarrollo y de inversión. España se convertirá en el primer accionista extrarregional al suscribir más del 3% de sus acciones. Como consecuencia de la suscripción de acciones y según la cláusula cuarta del Convenio, desde que el Reino de España realice el primer pago adquirirá los derechos y obli-

gaciones establecidos en el Convenio constitutivo y en el Reglamento general. Ello incluye, como destaca el Gabinete de Tratados del Ministerio de Asuntos Exteriores, los privilegios e inmunidades concedidos a la Corporación.

De todo ello resulta que el Convenio viene a implicar —y es precisamente su objeto— nuevas obligaciones para la Hacienda Pública. No obsta a dicha calificación del Convenio, como viene señalando el Consejo de Estado, el hecho de que exista una previsión presupuestaria específica para hacer frente a la suscripción de las referidas acciones. Aunque las obligaciones financieras que asuma España tengan cobertura presupuestaria, lo relevante a efectos del artículo 94.1.d) de la Constitución es que determinen que el Estado español quede financieramente obligado, en posición deudora, desde un punto de vista internacional.

Por otra parte, el Convenio de referencia estaría incluido en el supuesto del párrafo e) del artículo 94.1 de la Constitución, dada la citada previsión de su cláusula cuarta que supone el reconocimiento de privilegios e inmunidades, lo que afecta a materia reservada a la ley.

En consecuencia, el Convenio sometido a consulta requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio del Convenio de suscripción de acciones de capital ordinario, entre la Corporación Andina de Fomento y el Reino de España, requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 214/2002 (14 de febrero de 2002)**

*Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la Federación de Rusia, hecho ad referendum en Madrid el 15 de noviembre de 2001.*

El Consejo de Estado informa en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LOCE.

La consulta se refiere a la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado español para obligarse mediante el Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la Federación de Rusia, hecho *ad referendum* en Madrid el 15 de noviembre de 2001.

El Consejo de Estado coincide con la propuesta de resolución elaborada por el Gabinete de Tratados al entender que el Acuerdo sometido a consulta incide sobre materia regulada por ley en el ordenamiento español —texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril—, ya que el anexo 1 se ocupa de varias cuestiones relativas a la propiedad intelectual. Es precisa, pues, la autorización de las Cortes Generales para la prestación del consentimiento del Estado en obligarse por dicho Acuerdo, al quedar incluido en el párrafo e) del artículo 94.1 de la Constitución.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse mediante este Acuerdo requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 281/2002 (21 de febrero de 2002)**

*Canje de notas constitutivo de Acuerdo entre España y Estados Unidos sobre cooperación científica y técnica en programas de exploración lunar y planetaria.*

El Consejo de Estado informa en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LOCE.

La consulta se refiere a la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado español para obligarse mediante Canje de notas constitutivo de Acuerdo entre España y los Estados Unidos de América sobre la prórroga del Acuerdo entre ambos países sobre cooperación científica y técnica en apoyo a programas de exploración lunar y planetaria y de vuelos espaciales tripulados y no tripulados a través del establecimien-

to en España de una estación de seguimiento espacial, firmado en Madrid el 29 de enero de 1964.

El Consejo de Estado ha sido ya consultado en varias ocasiones sobre las prórrogas del Acuerdo de referencia (dictámenes 1363/93, 1278/96, 1562/97, 1618/98, 3863/99 y 38/2001). Tal como recoge la propuesta de resolución, el Consejo de Estado viene entendiendo a este respecto que el Acuerdo de 1964 supone una modificación especial de la Ley reguladora del Impuesto sobre el Valor Añadido, al introducir una exención del mismo (en su artículo 10) para ciertas importaciones. Por ello, si se pretende ampliar temporalmente la eficacia de dicho Acuerdo, la autorización de las Cortes Generales es inexcusable pues la prórroga afecta a materia reservada a la ley y entra, pues, en el supuesto previsto en el artículo 94.1.e) de la Constitución.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse mediante el Canje de notas objeto de consulta requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 282/2002 (21 de febrero de 2002)**

*Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre el Reino de España y la República de Eslovenia.*

El Consejo de Estado informa en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LOCE.

La consulta se refiere a la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado español para obligarse mediante el Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre el Reino de España y la República de Eslovenia.

El Consejo de Estado coincide con la propuesta de resolución elaborada por el Gabinete de Tratados al entender que el Acuerdo sometido a consulta incide sobre materia regulada por ley en el ordenamiento español —texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril—, ya que el anexo

se ocupa de varias cuestiones relativas a la propiedad intelectual. Es precisa, pues, la autorización de las Cortes Generales para la prestación del consentimiento del Estado en obligarse por dicho Acuerdo al quedar incluido en el párrafo e) del artículo 94.1 de la Constitución. Este criterio ha sido seguido en otros dictámenes sobre acuerdos similares (dictámenes 3360/2001 y 214/2002).

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse mediante este Acuerdo requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 357/2002 (28 de febrero de 2002)**

*Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre el Reino de España y la República de Eslovaquia.*

El Consejo de Estado informa en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LOCE.

La consulta se refiere a la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado español para obligarse mediante el Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre el Reino de España y la República de Eslovaquia.

El Consejo de Estado coincide con la propuesta de resolución elaborada por el Gabinete de Tratados al entender que el Acuerdo sometido a consulta no incide sobre materia regulada por ley en el ordenamiento español. A diferencia de lo establecido en otros acuerdos similares (con la Federación de Rusia y la República de Eslovenia) examinados en los dictámenes 214/2002 y 282/2002, cuyos anexos se ocupaban específicamente de la adjudicación de los derechos de propiedad intelectual, el Acuerdo consultado se limita en su artículo 8 a establecer que la propiedad intelectual creada a partir de las actividades de cooperación desarrolladas en virtud del Acuerdo se regulará de conformidad con la legislación vigente en cada país y con los tratados internacionales sobre la propiedad intelectual que hayan firmado las partes. El Acuerdo deja a salvo el derecho interno de las partes y los compromisos internacionales asumidos por ellas.

Por otra parte, los gastos a que se refieren los artículos 6 y 7 del Acuerdo y que se cubrirán con cargo a los créditos previstos en el presupuesto ordinario no constituyen por sí obligaciones financieras en sentido estricto.

Por ello, no resulta precisa la autorización de las Cortes Generales para la prestación del consentimiento del Estado, ya que el Acuerdo tampoco incide en ningún otro supuesto del artículo 94.1 de la Constitución.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 94.2 de la Constitución, deberá informarse a las Cortes Generales de la conclusión del Acuerdo objeto del dictamen.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse mediante este Acuerdo no requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 2183/2002 (19 de septiembre de 2002)**

*Acuerdo marco entre el Reino de España y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura relativo al Fondo Fiduciario UNESCO/España de Cooperación para el Desarrollo.*

El Consejo de Estado informa en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LOCE.

La consulta se refiere a la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado español para obligarse mediante el Acuerdo marco entre el Reino de España y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, relativo al Fondo Fiduciario UNESCO/España de Cooperación para el Desarrollo.

En virtud del referido Acuerdo, España se compromete a poner a disposición de la UNESCO medios para la creación y puesta en marcha del Fondo Fiduciario UNESCO/España de Cooperación para el Desarrollo. Los recursos serán transferidos por el Gobierno de España y se ingresarán en el fondo general del citado Fondo fiduciario.

De todo ello resulta que el Acuerdo viene a implicar —y es precisamente su objeto— nuevas obligaciones para la Hacienda Pública (párrafo d). No obsta a dicha calificación del Acuerdo, como viene señalando el Consejo de Estado (entre otros en el dictamen 201/2002), el hecho de que exista una previsión presupuestaria específica para hacer frente al cumplimiento de la obligación de aportar los fondos. Aunque las obligaciones financieras que asuma España tengan cobertura presupuestaria, lo relevante, a efectos del artículo 94.1.d) de la Constitución, es que determinen que el Estado español quede financieramente obligado, en posición deudora, desde un punto de vista internacional.

En consecuencia, el Acuerdo sometido a consulta requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio del Acuerdo marco entre el Reino de España y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, relativo al Fondo Fiduciario UNESCO/España de Cooperación para el Desarrollo, requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 3315/2002 (5 de diciembre de 2002)**

*Acuerdo de cooperación cultural, educativa y científica entre el Reino de España y la República Federal de Yugoslavia.*

El Consejo de Estado informa en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LOCE.

La consulta se refiere a la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado español para obligarse mediante el Acuerdo de cooperación cultural, educativa y científica entre el Reino de España y la República Federal de Yugoslavia.

El Consejo de Estado coincide con la propuesta de resolución elaborada por el Gabinete de Tratados al entender que el Acuerdo someti-

do a consulta no incide sobre materia regulada por ley en el ordenamiento español. A diferencia de lo establecido en otros acuerdos sobre parecida materia (con la Federación de Rusia y la República de Eslovenia) examinados en los dictámenes 214/2002 y 282/2002, cuyos anexos se ocupaban específicamente de la adjudicación de los derechos de propiedad intelectual, el Acuerdo consultado se limita en su artículo 10 a establecer que la propiedad intelectual creada a partir de las actividades de cooperación desarrolladas en virtud del Acuerdo se regirá por los convenios internacionales de los que ambas partes sean signatarios y por la legislación interna vigente en cada parte, por lo que el Acuerdo deja a salvo el derecho interno de las partes y los compromisos internacionales asumidos por ellas.

Por otra parte, los gastos a que se refiere el artículo 8 del Acuerdo se cubrirán con cargo a los créditos previstos en el presupuesto ordinario.

Por ello, no resulta precisa la autorización de las Cortes Generales para la prestación del consentimiento del Estado ya que el Acuerdo tampoco se incluye en ningún otro párrafo del artículo 94.1 de la Constitución.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 94.2 de la Constitución deberá informarse a las Cortes Generales de la conclusión del Acuerdo objeto del dictamen.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse mediante el Acuerdo de cooperación cultural, educativa y científica entre el Reino de España y la República Federal de Yugoslavia no requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

### **Dictamen número 3556/2003 (18 de diciembre de 2003)**

*Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre el Reino de España y la República Portuguesa.*

El Consejo de Estado informa en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LOCE.

La consulta se refiere a la eventual necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado español para obligarse mediante el Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre el Reino de España y la República Portuguesa.

El Consejo de Estado coincide con la propuesta de resolución elaborada por el Gabinete de Tratados al entender que el Acuerdo sometido a consulta incide sobre materia regulada por ley en el ordenamiento español. Los acuerdos que se adopten en su desarrollo (conforme al artículo 1.3) determinarán a quién corresponden los resultados que se obtengan en las tareas comunes de investigación científica, de desarrollo y de innovación tecnológicos, por lo que puede resultar afectada la materia relativa a derechos de propiedad intelectual. Además, los artículos 7 y siguientes regulan el intercambio de información pudiendo sus determinaciones incidir en la legislación de protección de datos. Asimismo, el artículo 9 contiene algunas previsiones sobre responsabilidad, materia también objeto de regulación por ley en nuestro ordenamiento.

Sin embargo, los gastos a que se refiere el artículo 3 del Acuerdo, que por lo que respecta a España serán realizados con cargo a los créditos previstos en el presupuesto ordinario, no tienen naturaleza de obligaciones financieras en sentido estricto. En este sentido, respecto de una previsión similar, ya se expresó el Consejo de Estado en su dictamen 1002/93, de 29 de julio de 1993, relativo al Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre España y Portugal.

Por ello, resulta precisa la autorización de las Cortes Generales para la prestación del consentimiento del Estado de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 94.1.e) de la Constitución.

El Consejo de Estado dictamina que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse mediante el Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre el Reino de España y la República Portuguesa requiere la previa autorización de las Cortes Generales.

## 7.4. Consideraciones acerca de la doctrina del Consejo de Estado

### 7.4.1. *Tratados internacionales. Doctrina general*

Entiende el Consejo de Estado que la consulta a la que hace referencia el artículo 22.1 de la LOCE es necesaria en los *supuestos del artículo 94 de la Constitución* o cuando surjan *dudas* sobre la concreción de dichos supuestos.

En los demás casos es innecesaria, ya que corresponde al Gobierno, con carácter general, la facultad para concluir tratados, como expresión de su competencia para dirigir la política exterior.

El *artículo 94* establece:

- El principio de control de las Cortes (anterior o posterior según los supuestos de su párrafo primero o segundo).
- El reparto de competencias para la conclusión de dichos instrumentos.

No tienen cabida entre los supuestos del artículo 94.1 de la Constitución los acuerdos cuyos compromisos o bien están concebidos en términos muy generales y amplios o, los más concretos, son de carácter administrativo. Se trata de instrumentos redactados en términos muy amplios y cautelosos, que dejan a salvo el derecho interno de los participantes y establecen compromisos generales y flexibles.

Tampoco tienen cabida en estos supuestos las enmiendas relativas a la entrada en vigor de un acuerdo o al funcionamiento interno de una organización.

Sin embargo, cuando se produce una ampliación subjetiva de su ámbito de aplicación y conciernen a acuerdos o tratados que requirieron previa autorización de las Cortes Generales, es precisa la autorización del mismo poder político-constitucional.

### 7.4.2. *Tratados o convenios de carácter militar*

Considera el Consejo de Estado que la autorización de las Cortes será necesaria para el caso de tratado o convenio internacional que:

- Afecte directamente a las FAS como *institución organizada peculiarmente* (jerarquizada, disciplinada y unida).
- Incida de manera inmediata en las *actividades* que les encomienda el *artículo 8º de la Constitución*.

Particularmente, será necesaria la autorización para aquellos acuerdos que supongan coordinar las políticas de defensa entre los signatarios (lo que pudiera producir una eventual utilización conjunta de la fuerza o un más eficaz empleo individual de la misma) o ciertos aspectos de aquéllas (como los ámbitos estratégico y táctico, la formación de personal militar o los movimientos de unidades de buques de guerra y aeronaves).

Es el caso de los acuerdos cuyo objetivo es convertirse en miembros asociados a una organización defensiva (OTAN, UEO).

También considera acuerdos de carácter militar aquellos cuyo objetivo es la cooperación en materia de información nuclear así como el intercambio de información clasificada, cuando son consecuencia de contratos o acuerdos específicamente referidos a la cooperación entre sus fuerzas armadas o asuntos militares de defensa.

Así mismo, considera necesaria la autorización cuando se trate de documentos que contengan modificaciones de un tratado de carácter militar y, por lo tanto, constituyan una enmienda del mismo.

También se pronuncia en este sentido en el caso de acuerdos de gran repercusión en la utilización y desarrollo de los sistemas de armas y *que no se entiendan meramente técnicos*.

Considera de especial relevancia, desde el punto de vista militar, la reestructuración y funcionamiento de la industria de defensa, para cuyos acuerdos se entiende necesaria la autorización de las Cortes.

Por el contrario, estima que ésta no es necesaria para el caso de acuerdos militares que tengan *carácter administrativo o sean meramente técnicos*.

7.4.3. *Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública y/o supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución*

7.4.3.1. Obligaciones no financieras en sentido estricto

El Consejo de Estado distingue entre *gasto público* y *obligaciones financieras*. Diferencia las obligaciones financieras de aquellas otras obligaciones que, aun comportando efectos económicos, no son propiamente financieras en sentido estricto.

Así, señala que no todo acuerdo internacional que conlleva gasto público necesita ser sometido a autorización de las Cortes. Esto no es necesario si existen *consignaciones presupuestarias ordinarias suficientes*.

La conclusión de los instrumentos internacionales cuya ejecución pueda realizarse con cargo a las consignaciones presupuestarias ordinarias corresponde al Gobierno, si los mismos no contienen disposiciones que queden comprendidas en otros epígrafes o supuestos del artículo 94.1 de la Constitución.

Reitera el Consejo de Estado la doctrina general sobre gastos pluri-anales derivados de tratados internacionales, no afectados por las limitaciones de tiempo y cuantía del artículo 47 de la LGP (precepto concerniente a materia de contratación administrativa). Según ésta, si se contempla en el propio acuerdo su ejecución con cargo a los presupuestos ordinarios, y estando, además, acreditada la existencia de consignación presupuestaria suficiente, no es precisa una nueva autorización de las Cortes, al igual que no se precisa la autorización legislativa para la aplicación en la actividad interna del Estado de las partidas de gastos contenidas en la Ley de Presupuestos.

7.4.3.2. Obligaciones financieras en sentido estricto

El epígrafe d) del artículo 94.1 de la Constitución se refiere exclusivamente a los instrumentos internacionales de los que deriven *opera-*

*ciones de crédito activo o pasivo para la Hacienda*, ya sea de crédito económico, ya de crédito jurídico para obligaciones monetarias, exigiéndose para los mismos, en todo caso, la autorización previa de las Cortes.

Es doctrina del Consejo de Estado que se hallan incluidos en el apartado d) del artículo 94.1 de la Constitución aquellos tratados o convenios cuyo contenido sitúe al *Estado español* —a la Hacienda Pública, como designación de aquél en cuanto sujeto económico— en la *posición actual o potencial de deudor*, por comprometerse a realizar aportaciones, ejecutar inversiones, otorgar créditos (todo ello con independencia de que sean a cargo de consignaciones ordinarias en los Presupuestos Generales del Estado) o ser sujeto pasivo beneficiario de tal tipo de prestaciones, pero quedando en posición deudora para su futuro reintegro o reembolso.

Aunque las obligaciones financieras que asuma España tengan cobertura presupuestaria, lo relevante a efectos del artículo 94.1.d) de la Constitución es que determinen que el *Estado español* quede *financieramente obligado*, en posición deudora, desde un punto de vista internacional.

Entiende como obligaciones financieras para la Hacienda Pública tanto las ciertas (la aportación de una cierta cantidad de dinero) como las posibles o hipotéticas (responsabilidad).

#### 7.4.3.3. Obligaciones presupuestarias

Otro supuesto distinto del anterior es el de aquel en que, aun siendo la obligación financiera por su naturaleza, su cobertura *desborde las previsiones presupuestarias* y pueda dar lugar a *compromisos de consignaciones adicionales futuras*, o a la *tramitación de créditos extraordinarios o suplementos de crédito*. La necesidad, en tal caso, de la autorización de las Cortes Generales no es porque se extienda a él el concepto de obligaciones financieras, sino porque el convenio internacional suponga la necesidad de adoptar medidas legislativas para su cumplimiento y ejecución, lo que implica su inclusión en el apartado e) del artículo 94.1 de la Constitución.

#### 7.4.3.4. Limitaciones del artículo 47 de la LGP

Las *limitaciones de plazo y cuantías* contenidas en los apartados 1 y 2 del *artículo 47 de la LGP* no son aplicables a los instrumentos internacionales concluidos con autorización de las Cortes.

Tampoco son aplicables dichas limitaciones a los restantes instrumentos internacionales.

Excepto cuando las disposiciones del instrumento contemplen por sí mismas, en forma directa e inmediata, la celebración de contratos administrativos, sujetos al TRLCAP. Salvo cuando los instrumentos internacionales antedichos sometidos a la limitación del artículo 47, apartados 1 y 2, de la LGP prevean plazos superiores a los establecidos en dicho artículo, en que deberán ser sometidos a la autorización de las Cortes Generales por quedar incluidos en el artículo 94.1.e) de la Constitución.

#### 7.4.3.5. Apartado e) del artículo 94 de la Constitución

Por último, la autorización puede ser necesaria exclusivamente por estar el acuerdo comprendido en el *apartado e) del artículo 94*.

Ya se ha señalado anteriormente la necesidad de autorización en el caso de recurrir a *créditos extraordinarios o suplementos de crédito*.

*Otros supuestos* que podrían incluirse en el apartado e) serían, por ejemplo, los de aquellos acuerdos que contuvieran:

- Prescripciones sobre intercambio de información clasificada o materias protegidas por la legislación de secretos oficiales.
- Medidas que pudieran incidir en la legislación sobre industria o en la protección y transferencia de los derechos de propiedad intelectual y/o industrial, así como en la legislación sobre patentes y marcas.
- Exenciones de los impuestos nacionales sobre los ingresos o de los impuestos directos nacionales sobre los bienes

- Medidas relativas a inmunidades de jurisdicción en materia procesal, penal o civil; inviolabilidad de locales, archivos y comunicaciones; privilegios de entrada, estancia y salida.
- Prescripciones que afecten a la legislación sobre la protección de datos.
- Régimen especial de responsabilidad patrimonial por daños.

# ANEXO I

## **ORDEN MINISTERIAL COMUNICADA 53/87, SOBRE COORDINACIÓN DE ACTIVIDADES DE LOS CENTROS, UNIDADES Y ORGANISMOS DEL DEPARTAMENTO QUE GENERAN RELACIONES BILATERALES O MULTILATERALES CON TERCEROS ESTADOS U ORGANISMOS INTERNACIONALES**

El Ministerio de Defensa lleva a cabo actividades permanentes o coyunturales con departamentos homólogos de otros Estados y con organizaciones internacionales. Estas relaciones, en algunos supuestos, trascienden al propio Ministerio y se conjugan con las del Ministerio de Asuntos Exteriores, cuando no se inscriben en su marco.

La realidad demuestra que estas relaciones se desarrollan en distintos niveles orgánicos o ámbitos competenciales. Así, en el caso de las relaciones con Francia, la actividad bilateral se manifiesta a través de reuniones entre ministros, seminarios interdepartamentales, grupos de reflexión estratégica, subgrupos derivados de los anteriores, reuniones periódicas de los Estados Mayores Conjuntos de ambos Estados y de los Estados Mayores de los Ejércitos, por separado.

Además de los foros citados, particularizados en este caso en Francia, se celebran con cierta frecuencia entrevistas entre autoridades o comisiones internacionales en las que se abordan temas de intereses comunes, cuyo seguimiento y actividades derivadas afectan, en mayor o menor grado, a otros centros o unidades del departamento.

Con el fin de prever las incidencias derivadas de estas actuaciones y disponer de un calendario que permita su ordenación en el tiempo, y

de orientar y coordinar decisiones que afectan a intereses nacionales, es necesario disponer de un conocimiento exacto de todas ellas con antelación suficiente, aunque no tuvieren igual importancia y trascendencia. Este conocimiento previo proporcionará criterios de actuación conjunta y pautas de conducta a seguir.

En aras de la necesaria coordinación que debe existir en la actuación de todos los órganos que constituyen la estructura básica de este departamento y de actuar hacia el exterior con una política previa de decisiones presidida por unidad de criterio, en ejercicio de las facultades que me confiere la disposición final tercera del Real Decreto 1/1987, de 1 de enero,

## **DISPONGO:**

**Artículo 1.** El Director General de Política de Defensa, en uso de las funciones que le confiere el artículo 49, dos, 4 del Real Decreto 1/1987, de 1 de enero, podrá convocar directamente al Jefe del Estado Mayor Conjunto de la Defensa, al Subdirector General de Asuntos Internacionales de la Dirección General de Armamento y Material, al Asesor Ejecutivo para Asuntos Internacionales del Gabinete del Ministro de Defensa y a cualesquiera otros órganos o cargos del departamento previa comunicación a los órganos directivos de quienes dependan, a fin de coordinar las actividades que originen relaciones bilaterales o multilaterales de las que fuere parte este Ministerio.

**Artículo 2.** Con el fin de evitar duplicidad de iniciativas y lograr mayor celeridad en la tramitación de acuerdos con terceros Estados u organizaciones internacionales, el Director General de Política de Defensa, con el asesoramiento previo que estimare pertinente, elaborará unas normas-guía de actividades relacionadas con aquel objetivo, que someterá a mi aprobación.

**Artículo 3.** Como medida complementaria y precisa para hacer efectiva la coordinación exigida en la acción exterior, los distintos centros, unidades u organismos de este departamento remitirán, en tiempo oportuno, a la Dirección General de Política de Defensa, previsiones de

visitas a otros Estados u organismos internacionales, tanto de autoridades directoras como de órganos subordinados o comisiones, y del mismo modo informarán con respecto a las invitaciones cursadas y aceptadas a autoridades, órganos o comisiones de terceros Estados u organizaciones internacionales.

Madrid, 24 de septiembre de 1987

# ANEXO II

## **NORMAS-GUÍA SOBRE TRAMITACIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES EN EL MINISTERIO DE DEFENSA**

### **Introducción**

Las actividades del Ministerio de Defensa en el ámbito internacional han experimentado en los últimos años un notable desarrollo que se ha concretado, entre otras acciones, en el establecimiento de un considerable número de acuerdos de diverso rango y entidad entre el Ministerio, y órganos de él dependientes, con instituciones homólogas de otros países.

La Orden Ministerial comunicada 53/87, sobre coordinación de actividades de los centros, unidades y organismos del departamento que generan relaciones bilaterales o multilaterales con terceros Estados u organizaciones internacionales, dispone en su artículo 2 lo siguiente:

«Con el fin de evitar duplicidad de iniciativas y lograr mayor celeridad en la tramitación de acuerdos con terceros Estados u organizaciones internacionales, el Director General de Política de Defensa, con el asesoramiento previo que estimare pertinente, elaborará unas normas-guía de actividades relacionadas con aquel objetivo, que someterá a mi aprobación.»

Para cumplimentar lo establecido en este artículo se han elaborado las presentes Normas-guía sobre tramitación de acuerdos internacionales en el Ministerio de Defensa.

## **1. NORMATIVA LEGAL APLICABLE Y TIPOS DE ACUERDOS INTERNACIONALES**

La actividad concordataria del Ministerio de Defensa, como integrante de la acción exterior del Estado, está sujeta a las normas legales que a nivel general regulan la celebración de acuerdos internacionales.

### **A nivel internacional**

España se adhirió en mayo de 1972 a la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los tratados, por lo que el contenido de la misma pasó a incorporarse a nuestro repertorio legal con rango de ley. La Convención de Viena define lo que es un tratado internacional y establece el régimen jurídico que le es aplicable.

Aunque en España no existen normas en las que se establezcan distinciones entre los diferentes términos con los que suelen denominarse lo que de manera genérica denominamos «acuerdos internacionales», es posible establecer una clasificación entre los compromisos que tienen carácter de tratado, con independencia de cuál sea su denominación, y los que no tienen carácter de tratado.

A los primeros, que se les conoce también como acuerdos jurídicos, les es de aplicación la Convención de Viena en el plano internacional. Los otros acuerdos, que de manera general suelen denominarse «políticos», responden a la necesidad real y creciente que sienten los Gobiernos de poder contraer compromisos internacionales de la forma ágil y flexible que demandan los tiempos.

En el ámbito internacional, la validez y necesidad de estos acuerdos políticos es hoy plenamente reconocida, y su carácter de acuerdos extrajurídicos o acuerdos no sometidos al derecho internacional por voluntad de las partes no significa que no exista una fuerza vinculante basada en la buena fe y que su cumplimiento no sea exigible a las partes.

## **A nivel nacional**

La Constitución española en su título III establece las normas básicas en relación con la celebración de tratados internacionales, entendidos éstos con la definición y alcance que les da la mencionada Convención de Viena. Dentro de este título tiene especial importancia el artículo 94 que establece las competencias respectivas del Gobierno y de las Cortes en el establecimiento de compromisos internacionales.

Los acuerdos políticos, es decir, los no jurídicos, están excluidos del trámite parlamentario que establece el artículo 94 de la Constitución, pero es en todo caso requisito indispensable para su celebración el conocimiento y autorización del Gobierno. Asimismo y en aplicación del principio de unidad de acción exterior del Estado se impone una coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores.

## **A nivel interno del Ministerio de Defensa**

La autorización del Gobierno para la firma de un acuerdo político se otorga normalmente por acuerdo del Consejo de Ministros y la solicitud de autorización la hace el Ministro de Asuntos Exteriores. Existen sin embargo acuerdos que, por su escasa entidad y por ser suscritos con países con los que España mantiene relaciones de alianza o de amistad con intercambios en todos los ámbitos, no es preciso recurrir a un método tan formal de autorización gubernamental, bastando con que el titular del departamento ministerial informe al Gobierno y conceda la autorización de firma.

Estos acuerdos denominados «técnicos» son una subcategoría de los acuerdos políticos. En el Ministerio de Defensa, la autorización de firma la obtiene del Ministro el Director General de Política de Defensa.

El Real Decreto 1/87, que determina la estructura básica del Ministerio de Defensa y los diversos cometidos de cada uno de sus órganos componentes, establece en su artículo 4º que a la Dirección General de Política de Defensa le corresponden, entre otras, las siguientes funciones:

Dos. 4. Planear y gestionar los aspectos internacionales de la política de defensa, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores, y sin perjuicio del principio de unidad de acción exterior del Estado.

Dos. 5. Preparar los tratados, acuerdos, convenios y conferencias internacionales de interés para la defensa nacional, en coordinación con la Secretaría de Estado de la Defensa, en materias propias de su competencia, y con el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Esta asignación expresa a la Dirección General de Política de Defensa de competencias en la esfera internacional de las actividades del Ministerio de Defensa se hace más concreta y específica en relación con la preparación de acuerdos y conferencias de interés para la defensa nacional, y es complementaria de competencias implícitas a los cometidos que a otros órganos del Ministerio de Defensa asigna el real decreto.

Así, en el artículo 8º, se asigna a la Secretaría de Estado de la Defensa, entre otros cometidos, el de:

Dos. 2. Dirigir, por delegación del Ministro, la política de armamento, material e infraestructura en su relación con organismos internacionales y extranjeros, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Y en el artículo 8º, a la Dirección General de Armamento y Material el de:

Dos. 3. Relacionarse, en coordinación con la Dirección General de Política de Defensa y con el Ministerio de Asuntos Exteriores, con organismos internacionales y extranjeros en cuestiones de armamento y material, así como negociar, gestionar y promover, en la parte que corresponda a la política de armamento, los programas de cooperación con otros países.

A las normas que establece el Real Decreto 1/87 se han añadido posteriormente otras dos disposiciones, la Orden Ministerial 4/89, de 19.01.89, que aprueba la delegación de ciertas funciones del DIGAM en el Subdirector General de Cooperación Internacional entre las que cabe citar:

«Segundo c) Desarrollar y ejecutar los acuerdos o convenios internacionales en el ámbito de su competencia.»

Finalmente, la Orden Ministerial comunicada núm. 53/87, sobre coordinación de actividades de los centros, unidades y organismos del departamento que generan relaciones bilaterales o multilaterales con terceros Estados u organizaciones internacionales, establece que DIGENPOL elaborará unas normas-guía de actividades relacionadas con aquel objeto que someterá a la aprobación del Sr. Ministro.

## **2. TRAMITACIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES**

La necesidad o conveniencia de establecer un acuerdo internacional puede provenir de múltiples instancias, dando lugar a procesos de tramitación diferentes en su iniciación pero confluyentes a partir de un determinado momento.

### **a) Acuerdos derivados de los planes generales de política exterior**

Los proyectos de política exterior del Gobierno incluyen con frecuencia planes de acercamiento a algún país concreto, materializados, entre otras acciones, por el establecimiento de acuerdos formales en áreas tales como la defensa. La iniciativa procederá entonces del Gobierno que la ejerce a través del Ministro de Defensa o bien del Ministerio de Asuntos Exteriores en su papel de coordinador de la acción exterior del Estado.

La Dirección General de Política de Defensa recibirá el encargo de iniciar los contactos con la otra parte, apoyándose normalmente en el representante de Defensa en la Embajada ante el país correspondiente; negociar el acuerdo con el asesoramiento técnico de otros órganos de Defensa y la participación del Ministerio de Asuntos Exteriores proporcionada a la importancia y trascendencia del acuerdo; y efectuar los trámites necesarios para su firma y puesta en vigor de acuerdo con las normas establecidas a nivel nacional.

### **b) Acuerdos originados a iniciativa de algún órgano del Ministerio de Defensa**

Cualquier órgano del Ministerio de Defensa puede, en el desarrollo de sus cometidos, advertir la necesidad o conveniencia de establecer

acuerdos de cooperación con órganos similares de otros países. Esto sucede a menudo y requiere un tratamiento cuidadoso. Cualquier paso en la esfera internacional, por mínimo que parezca, puede tener significado, por lo que es muy conveniente que aquellos órganos actúen de acuerdo con las directrices generales de política exterior a las que es preciso ceñirse, a pesar de que por razones obvias son objeto de divulgación limitada.

Cuando se sienta la necesidad o conveniencia de celebrar un acuerdo, el primer paso debe ser informar a DIGENPOL facilitándole los datos y razones en que ésta se basa.

La Dirección General de Política de Defensa analizará el asunto a la luz de los planes de política de defensa, hará las apropiadas consultas de nivel superior dentro del Ministerio y con el Ministerio de Asuntos Exteriores, y dará al organismo interesado una respuesta que comprenderá las razones que desaconsejan o permiten la celebración del acuerdo que, en este último caso, irán acompañadas de normas sobre el procedimiento a seguir. El grado de amplitud y especialización del acuerdo determinará el que DIGENPOL asuma su elaboración y negociación con el asesoramiento técnico del órgano promotor, o la indicación para que éste establezca los oportunos contactos con la otra parte y lleve a cabo la negociación hasta la obtención de un borrador consensuado del que se haría cargo DIGENPOL para la revisión de los aspectos formales y tramitación conducente a la firma y entrada en vigor.

La tramitación expuesta puede ser considerablemente simplificada cuando la iniciativa para la celebración de un acuerdo procede de algún órgano del Ministerio que mantiene un nivel elevado de relaciones internacionales que incluyen el establecimiento frecuente de compromisos con otros países dentro de programas de cooperación bilaterales o multilaterales.

### **c) Acuerdo originado por iniciativa de la otra parte**

Sucede con frecuencia que son autoridades u organismos de otro país los que toman la iniciativa, y con ocasión de conferencias, reuniones de estados mayores, etc. hacen propuestas para el establecimiento de acuerdos bilaterales o multilaterales.

En este caso, y cuando la propuesta procede de un nivel encuadrable en el apartado a), el proceso a seguir es muy similar a lo allí indicado.

Cuando las propuestas se hacen a organismos de Defensa nos encontramos en una situación similar a la del grupo b) pero más delicada porque la contestación a una propuesta, no siempre prevista, puede no ser fácil, y la aceptación de un borrador de acuerdo, algo que suele acompañar a estas propuestas, ya tiene de por sí un significado.

Es difícil dar normas concretas para estas situaciones ya que la casuística es muy variada. Debe adoptarse en todo caso una postura reservada y prudente y el paso inmediato debe ser, en todo caso, informar a DIGENPOL explicando los hechos y acompañando cualquier documento que haya podido recibirse. A partir de este momento, el tratamiento puede ser similar al expuesto en el apartado b), y si no fuese aconsejable acceder a la propuesta se facilitarían argumentos que sirvieran para dar una respuesta política a la otra parte.

### **3. NORMAS PARA LA REDACCIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES**

Estas normas son aplicables únicamente a los acuerdos políticos, es decir, a los que no tienen carácter de tratado.

En estos acuerdos la voluntad de las partes de no sumisión al derecho internacional no se expresa normalmente en el texto y debe deducirse más bien de los aspectos procesales y más aún de los formales. Es importante observar en el texto las normas de redacción siguientes:

- No debe denominarse al acuerdo como tratado, convenio, convención, etc. Los términos más usuales a utilizar son comunicado, programa, memorando, minuta, acta, declaración conjunta, etc.
- Hay que utilizar expresiones que no sugieran la idea de obligación legal y excluir verbos en imperativo.

- No deben indicarse como sujetos de los compromisos al Reino de España, a España, a los Estados, a las Altas Partes Contratantes o incluso a las Partes, con mayúscula, sino al órgano o autoridad que los asume y en el caso de hacer referencia a las partes, este término debe ponerse en minúscula.
- Conviene reducir lo más posible las formalidades del escrito, evitando los párrafos preambulares y adoptando una redacción menos formal que en un tratado.
- Conviene evitar la sistematización del texto, difuminar en lo posible la articulación, recurriendo a una simple numeración sucesiva (1, 2, 3...) en lugar de la articulada (artículo 1, artículo 2, etc.). Si el texto es breve se puede incluso evitar toda forma de numeración.
- Asimismo, conviene evitar cláusulas finales que prevean la formalización del acuerdo con posterioridad a su firma, formulación de reservas, alusiones a la entrada en vigor, denuncia y arreglo de controversias que vaya más allá de la previsión de consultas. Eliminar cualquier previsión de responsabilidad por incumplimiento.
- Es preferible la utilización de un texto no firmado a un texto firmado; si se recurre a un texto firmado no se utilizará en ningún caso plenipotencia para firma.

Madrid, 11 de mayo de 1990

# ANEXO III

## **DOCUMENTO ACLARATORIO DE LAS NORMAS-GUÍA SOBRE TRAMITACIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES EN EL MINISTERIO DE DEFENSA DE 11 DE MAYO DE 1990**

Existe un tipo o categoría de acuerdos cuya tramitación y conclusión se desarrolla íntegramente en el seno del Ministerio de Defensa. Se trata de acuerdos que no se encuentran sometidos al derecho internacional. Se basan en la buena fe y en la voluntad de las partes. No entrañan vinculaciones jurídicas exigibles ni en el orden jurídico internacional ni ante los tribunales de justicia. Para estos acuerdos es el Ministro de Defensa la autoridad que los autoriza, delega su firma e informa al Consejo de Ministros sobre la conclusión del acuerdo.

La normativa vigente atribuye a la Dirección General de Política de Defensa la función de coordinar la tramitación de los acuerdos internacionales, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, en el ámbito del Ministerio de Defensa.

Cualquier órgano del Ministerio de Defensa que desee negociar un acuerdo deberá informar a la Dirección General de Política de Defensa, detallando de dónde ha partido la iniciativa, los motivos en que se basa y los objetos del acuerdo proyectado.

Una vez que el texto del acuerdo se encuentra consensuado entre las partes negociadoras, deberá remitirse a la Dirección General de Política de Defensa con objeto de proceder a su tramitación.

## **PROCESO DE TRAMITACIÓN**

DIGENPOL valorará el texto del acuerdo desde el punto de vista de la política de defensa.

Si el acuerdo a tramitar rebasa los límites de la competencia del Ministerio de Defensa, DIGENPOL remitirá el texto al Ministerio de Asuntos Exteriores para que éste continúe con su tramitación.

Si por el rango del acuerdo éste puede tramitarse dentro del Ministerio de Defensa, DIGENPOL enviará el texto del mismo para su informe a la Asesoría Jurídica General de la Defensa con el fin de verificar si se ajusta a la forma exigida para este tipo de acuerdos.

La Dirección General de Política de Defensa, una vez haya recibido el informe procedente de la Asesoría Jurídica General de la Defensa, procederá a solicitar del Ministro de Defensa la aprobación del acuerdo y la autorización de su firma.

Una vez obtenida la autorización y delegación de firma, DIGENPOL la remitirá al organismo que la ha solicitado.

Una vez firmado el acuerdo, el organismo que ha participado en su negociación y firma deberá remitir a la Dirección General de Política de Defensa un ejemplar firmado del mismo para su conservación y la coordinación con otros posibles futuros acuerdos.

## **SUGERENCIAS PARA LA REDACCIÓN DE ACUERDOS TÉCNICOS**

Si se pretende que el acuerdo enviado a DIGENPOL pueda ser tramitado dentro del área del Ministerio de Defensa, con el consiguiente ahorro de tiempo de tramitación, deberá tratarse de un «acuerdo técnico», es decir que se tratará de un tipo de acuerdo de categoría voluntariamente limitada y que no alcanzará la de «tratado» (que obligaría jurídicamente en el ámbito internacional).

Con objeto de que el organismo originador y negociador del acuerdo mantenga el texto del mismo dentro de los límites de los «acuerdos técnicos», lo cual permitirá sin retrasos obtener el visto bueno de la Asesoría Jurídica General de la Defensa, se exponen a continuación una serie de consejos que la redacción del acuerdo debiera respetar:

1. No debe denominarse el acuerdo como tratado, convenio, convención o acuerdo, sino que los términos que deban emplear son, atendiendo a su importancia, los siguientes (de menor rango a mayor): declaración de intenciones, acuerdo técnico, memorando de entendimiento o protocolo.
2. No deben indicarse como sujetos, tanto en el título como en el resto del texto, de los acuerdos al Reino de España, a España, al Estado, a las Altas Partes Contratantes, a las Partes (con mayúscula) o al Gobierno, sino a los Ministerios de Defensa de los países intervinientes.
3. Es conveniente excluir en la redacción del texto expresiones demasiado formales que puedan dar idea de compromiso legal.
4. A lo largo del texto se evitará la palabra «Partes» (con mayúscula). En su lugar podrá hacerse referencia a «intervinientes» o «participantes».
5. Deben evitarse alusiones a la entrada en vigor del acuerdo, denuncia del mismo y arreglo de controversias que vayan más allá de consultas entre los participantes.
6. En cuanto a la estructuración del texto, no deben emplearse artículos, sino una numeración sucesiva de los apartados del mismo.
7. Al final del texto, en la antefirma, deberá figurar: «Por Delegación del Ministro de Defensa del Reino de España» y añadir, después de la firma, el cargo y el nombre de la persona que haya sido designada para suscribir el acuerdo.

8. El texto que se envíe a DIGENPOL para la tramitación del acuerdo deberá estar redactado en español y deberá ir acompañado por el expediente completo del mismo que incluirá, en su caso, los informes de los servicios jurídicos y económicos correspondientes al órgano negociador del acuerdo.

Madrid, 10 de febrero de 1997

## Documentación consultada

## DOCUMENTACIÓN CONSULTADA

- *Tratado del Atlántico Norte, de 4 de abril de 1949.*
- *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, hecho en Roma el 25 de marzo de 1957.*
- *Convención de Viena de 1969, sobre el Derecho de los tratados, a la que se adhirió España mediante Instrumento de 2 de mayo de 1972.*
- *Convenio complementario 4 de cooperación industrial para la defensa, de 2 de julio de 1982.*
- *Convención de Viena de 1986, sobre el Derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales.*
- *PMOU EUCLID, firmado el 16 de noviembre de 1990.*
- *Resumen de doctrina legal del Consejo de Estado (BOE, 1979-1991).*
- *Tratado de la Unión Europea, hecho en Maastricht el 7 de febrero de 1992.*
- *Regulación de la gestión financiera (Financial Management Regulation, DOD 7000.14-R, Volume 15, Security Assistance Policy and Procedures, March 1993, Under Secretary of Defense).*

- *Directrices y disposiciones orientativas para memorandos de entendimiento (Guidelines and sample provisions for Memoranda of Understanding, AC/313, 17<sup>th</sup> November 1994).*
- *Manual sobre programas de cooperación armamentística internacional (International Armaments Cooperation Programs Handbook, DOD, Deputy Under Secretary of Defense, International and Commercial Programs, June 1996).*
- *MOU THALES, firmado el 18 de noviembre de 1996.*
- *Manual de gestión financiera para el cliente de FMS (FMS Customer Financial Management Handbook, DOD, Defense Institute of Security Assistance Management & Security Assistance Accounting Center, 9<sup>th</sup> Edition, February 1997).*
- *MOU CUIS, firmado el 11 de septiembre de 1997.*
- *Carta de intenciones (LOI) relativa a las medidas encaminadas a facilitar la reestructuración y funcionamiento de la industria europea de la defensa, firmada el 6 de julio de 1998.*
- *Convención sobre el establecimiento de la Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento (OCCAR), firmada el 9 de septiembre de 1998, a la que se adhirió España mediante Instrumento de adhesión de 1 de diciembre de 2004.*
- *Diccionario de usos y dudas del español actual (José Martínez de Sousa, Bibliograf, 1998).*
- *Guía completa de la Cumbre de Washington (23-25 de abril de 1999).*
- *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Colonia (Unión Europea, 3 y 4 de junio de 1999).*
- *La gestión de la asistencia en seguridad (The Management of Security Assistance, DOD, Defense Institute of Security Assistance Management, 19<sup>th</sup> Edition, June 1999).*

- *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki (Unión Europea, 10 y 11 de diciembre de 1999).*
- *Guía de consulta de tratados (Treaty Reference Guide, Colección de tratados de las Naciones Unidas, 1999).*
- *Ortografía de la lengua española (Real Academia Española, 1999).*
- *Recopilación de doctrina legal del Consejo de Estado (BOE, 1993-1999).*
- *OMP 4.5.1.3 (OCCAR Management Procedures, Financial Rules and Procedures - Post Legal Status, 10 May 2000).*
- *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Santa María da Feira (Unión Europea, 19 y 20 de junio de 2000).*
- *Acuerdo marco entre la República Federal de Alemania, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, el Reino de Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, relativo a las medidas encaminadas a facilitar la reestructuración y funcionamiento de la industria europea de la defensa, hecho en Farnborough el 27 de julio de 2000, ratificado por España mediante Instrumento de ratificación de 21 de junio de 2001.*
- *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Niza (Unión Europea; 7, 8 y 9 de diciembre de 2000).*
- *Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de la Comunidades Europeas y determinados actos conexos, hecho en Niza el 26 de febrero de 2001.*
- *OMP 4.1.2.1 (OCCAR Management Procedures, OCCAR-EA Provisional Security Instructions, 13 March 2001).*
- *OMP 4.6.2.4 (OCCAR Management Procedures, Handling of OCCAR Sensitive Information, 13 March 2001).*

- *MOU EUROPA, firmado el 15 mayo de 2001.*
- *Las adquisiciones en el extranjero después de la «derogación del Real Decreto 1120/1977» (Centro de Estudios Superiores de Intendencia de la Armada, 13 de junio de 2001).*
- *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Gotemburgo (Unión Europea, 15 y 16 de junio de 2001).*
- *Conclusiones y plan de acción del Consejo Europeo extraordinario de 21 de septiembre de 2001 (Unión Europea).*
- *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Laeken (Unión Europea, 14 y 15 de diciembre de 2001).*
- *Acuerdo ERG nº 1, firmado por España el 27 de diciembre de 2001.*
- *Manual de tratados (Colección de tratados de las Naciones Unidas, 2001).*
- *Manual de la OTAN (2001).*
- *Diccionario de la lengua española (Real Academia Española, 2001)*
- *Declaración de principios para el desarrollo de la cooperación en materia de equipamiento e industria de defensa, de 4 de abril de 2002.*
- *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla (Unión Europea, 21 y 22 de junio de 2002).*
- *Directrices de procedimiento de la parte IV y el anexo del Acuerdo marco hecho en Farnborough el 27 de julio de 2000, firmadas el 23 de octubre de 2002.*
- *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas (Unión Europea, 24 y 25 de octubre de 2002).*

- *Orientaciones Eurofinder (Eurofinder Guidance, 2002).*
- *Gasto público: control y ejecución (Santiago Fuentes Vega, Ministerio de Economía y Hacienda, Escuela de Hacienda Pública, 2002).*
- *Hacia una política de la UE en materia de equipos de defensa (Unión Europea, 11 de marzo de 2003).*
- *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas (Unión Europea, 20 y 21 de marzo de 2003).*
- *Acuerdo de implementación en el ámbito del Acuerdo marco hecho en Farnborough el 27 de julio, sobre cooperación en investigación y tecnología relacionada con defensa, firmado el 24 de marzo de 2003.*
- *Protocolo de aplicación del Acuerdo marco hecho en Farnborough el 27 de julio de 2000, reflejando el proceso relativo a la armonización de requisitos militares, firmado el 5 de mayo de 2003.*
- *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Salónica (Unión Europea, 19 y 20 de junio de 2003).*
- *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, de 18 de julio de 2003.*
- *Convenio de aplicación sobre la seguridad de suministro según el Acuerdo marco hecho en Farnborough el 27 de julio de 2000, firmado el 30 de octubre de 2003.*
- *OMP 7 (OCCAR Management Procedures, The provision of GQA services in programmes assigned to OCCAR, 30 October 2003).*
- *OMP 1.01 (OCCAR Management Procedures, Principal Programme Management procedure, 4 November 2003).*
- *Una Europa segura en un mundo mejor (A secure Europe in a better world, European Union, 12 December 2003).*

- *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas (Unión Europea, 12 y 3 de diciembre de 2003).*
- *Principios Eurofinder (Eurofinder Principles, 2003).*
- *Convenio de aplicación al amparo de las partes VI y VIII del Acuerdo marco hecho en Farnborough el 27 de julio de 2000, sobre el tratamiento de la información técnica, firmado el 16 de marzo de 2004.*
- *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas (Unión Europea, 20 y 21 de marzo de 2004).*
- *OMP 4 (OCCAR Management Procedures, Legal Aspects, 31 March 2004).*
- *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas (Unión Europea, 17 y 18 de junio de 2004).*
- *Versión consolidada provisional del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, de 25 de junio de 2004.*
- *Acción Común 2004/551/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2004, relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa.*
- *Convenio de aplicación de los procedimientos de exportación y transferencia según el Acuerdo marco hecho en Farnborough el 27 de julio de 2000, firmado el 2 de agosto de 2004.*
- *Decisión 2004/658/PESC del Consejo, de 13 de septiembre de 2004, relativa a las disposiciones financieras aplicables al presupuesto general de la Agencia Europea de Defensa.*
- *Libro Verde sobre los contratos públicos de defensa (Unión Europea, 23 de septiembre de 2004).*
- *Decisión 2004/676/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 2004, relativa al Estatuto del personal de la Agencia Europea de Defensa.*

- *Versión consolidada del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, de 13 de octubre de 2004.*
- *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas (Unión Europea, 16 y 17 de diciembre de 2004).*
- *Guía para la elaboración de acuerdos técnicos conforme al ERG nº 1 (Guide to the production of Technical Arrangements under ERG nº 1, 2004).*
- *La OTAN en el siglo XXI (2004).*
- *Diccionario panhispánico de dudas (Real Academia Española, 2004).*
- *Dictámenes del Consejo de Estado (BOE, 1996-2004).*
- *Informes de la Intervención General de la Administración del Estado (Ministerio de Economía y Hacienda, 1993-2004).*
- *Informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (Ministerio de Economía y Hacienda, 1973-2004).*

## **NORMATIVA CONSULTADA**

- *Constitución española de 27 de diciembre de 1978.*
- *Código Civil de 24 de julio de 1889.*
- *Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, modificada por la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre.*
- *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.*
- *Ley 42/1994, de 30 diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social.*
- *Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.*

- *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.*
- *Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.*
- *Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.*
- *Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.*
- *Texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre.*
- *Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.*
- *Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.*
- *Decreto 801/1972, de 24 marzo, sobre ordenación de la actividad administrativa en materia de tratados internacionales.*
- *Real Decreto 1120/1977, de 3 de mayo, sobre contratación de material militar en el extranjero.*
- *Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, que aprueba el Reglamento orgánico del Consejo de Estado.*
- *Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la IGAE, modificado por el Real Decreto 339/1998, de 6 de marzo.*
- *Real Decreto 758/1996, de 5 mayo, de reestructuración de departamentos ministeriales.*
- *Real Decreto 839/1996, de 10 mayo 1996, de estructura orgánica básica de los Ministerios de Asuntos Exteriores, de Justicia, de Defensa, de Fomento, de Educación y Cultura, de Traba-*

*jo y Asuntos Sociales, de Industria y Energía, de Agricultura, Pesca y Alimentación, de Administraciones Públicas, de Sanidad y Consumo y de Medio Ambiente.*

- *Real Decreto 1883/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa.*
- *Real Decreto 76/2000, de 21 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 1883/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa.*
- *Real Decreto 64/2001, de 26 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 1883/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, modificado por el Real Decreto 76/2000, de 21 de enero.*
- *Real Decreto 945/2001, de 3 de agosto, sobre la gestión financiera de determinados fondos destinados al pago de las adquisiciones de material militar y servicios en el extranjero y acuerdos internacionales suscritos por España en el ámbito de las competencias del Ministerio de Defensa.*
- *Real Decreto 1437/2001, de 21 de diciembre, de desconcentración de facultades en materia de convenios, contratos y acuerdos técnicos, en el ámbito del Ministerio de Defensa.*
- *Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.*
- *Real Decreto 562/2004, de 19 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.*
- *Real Decreto 1551/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa.*
- *Orden de 16 de junio de 1978, de desarrollo del Real Decreto 1120/1977, de 3 de mayo, sobre contratación de material militar en el extranjero.*

- *Orden Ministerial número 97/1995, de 29 de junio, sobre convenios de colaboración del Ministerio de Defensa con otras Administraciones públicas.*
- *Orden 4/1996, de 11 de enero, sobre administración de los créditos del presupuesto del Ministerio de Defensa y delegación de facultades en materia de gastos en el ámbito de los Ejércitos.*
- *Orden de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueba la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado, modificada por la Orden de Hacienda 1299/2002, de 23 de mayo.*
- *Orden 106/1998, de 30 de abril, sobre delegación de competencias en determinadas autoridades en materia de administración de los créditos del presupuesto y de gasto.*
- *Orden 71/1999, de 26 de febrero, por la que se modifica la Orden 106/1998, de 30 de abril, sobre delegación de competencias en determinadas autoridades en materia de administración de los créditos del presupuesto y de gasto.*
- *Orden DEF/597/2002, de 8 de marzo, de delegación de competencias de autoridades del Órgano Central del Ministerio de Defensa en materia de convenios y contratos en el ámbito del Ministerio de Defensa.*
- *Orden DEF/941/2002, de 19 de abril, sobre delegación de competencias de autoridades del Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire en materia de convenios y contratos en el ámbito del Ministerio de Defensa.*
- *Orden PRE/1672/2002, de 1 de julio, por la que se dictan normas para el desarrollo y aplicación del Real Decreto 945/2001, de 3 de agosto, sobre la gestión financiera de determinados fondos destinados al pago de las adquisiciones de material militar y servicios en el extranjero y acuerdos internacionales suscritos por España en el ámbito de las competencias del Ministerio de Defensa.*

- *Orden Ministerial número 169/2003, de 11 de diciembre, por la que se regula el procedimiento de celebración de los convenios de colaboración en el ámbito del Ministerio de Defensa.*
- *Orden DEF/3015/2004, de 17 de septiembre, sobre delegación de competencias en materia de convenios de colaboración.*
- *Orden Ministerial comunicada 53/1987, de 24 de septiembre, sobre coordinación de actividades de los centros, unidades y organismos del departamento que generan relaciones bilaterales o multilaterales con terceros Estados u organizaciones internacionales.*
- *Directiva número 55/2000, de 2 de marzo, del Ministro de Defensa, por la que se establecen las directrices para la gestión nacional del Programa de inversiones en seguridad de la OTAN (NSIP).*
- *Directiva Conjunta número 44/1987, de 13 de febrero, del Jefe del Estado Mayor de la Defensa y del Secretario de Estado de Defensa, sobre relaciones con la NAMSO.*
- *Instrucción número 214/2002, de 18 de septiembre, del Secretario de Estado de Defensa, sobre participación española en grupos de la Conferencia de Directores Nacionales de Armamento (CNAD).*
- *Instrucción comunicada número 52/2001, de 12 de marzo, del Secretario de Estado de Defensa, relativa a los proyectos del Programa de inversiones en seguridad de la OTAN (NSIP) a realizar en España.*
- *Instrucción número 170/2003, de 15 de diciembre, del Subsecretario de Defensa, por la que se aprueban las normas para la elaboración y tramitación de los convenios de colaboración en el ámbito del Ministerio de Defensa.*
- *Instrucción número 1/2001, de 7 de mayo, del Director General de Armamento y Material, para la participación de la DGAM en los proyectos del Programa de inversiones en seguridad de la OTAN (NSIP).*

- *Resolución de 12 de enero de 1987, sobre estructura administrativa del Consejo de Estado.*
- *Resolución de 6 de julio de 2000, sobre relación actualizada de disposiciones que preceptúan la audiencia del Consejo de Estado.*
- *Resolución de 11 junio de 2001, sobre actuaciones de terceros Estados en relación con los tratados internacionales en los que España es parte.*
- *Resolución de 4 de marzo de 2002, de la IGAE, por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de marzo de 2002, por el que se da aplicación a la previsión del artículo 95.3 del TRLGP, respecto al ejercicio de la función interventora.*
- *Normas-guía sobre tramitación de acuerdos internacionales en el Ministerio de Defensa, de 11 de mayo de 1990.*
- *Documento aclaratorio de las Normas-guía sobre tramitación de acuerdos internacionales en el Ministerio de Defensa, de 10 de febrero de 1997.*

## **PÁGINAS WEB CONSULTADAS**

*www.assembly-weu.org*

*www.boe.es*

*www.consejo-estado.es*

*www.defense.gouv.fr*

*www.defenselink.mil*

*www.disam.dsca.mil*

*www.edig.org*

*www.europa.eu.int*

*www.igae.minhac.es*

*www.mde.es*

*www.minhac.es*

*www.namsa.nato.int*

*www.nato.int*

*www.occar-ea.org*

*www.rae.es*

*www.rta.nato.int*

*www.un.org*

*www.weu.int*

*www.weao.weu.int*