

# convenios de colaboración

- consideraciones generales
- convenios de la subdirección general de promoción de las bellas artes
- procedimiento de tramitación



El objetivo de este capítulo consiste en proponer una guía que permita orientar a aquellas entidades que estén interesadas en organizar una exposición en colaboración con otra institución.

La ya de por sí amplia figura del CONVENIO presenta la utilidad, en este marco de colaboración, de reflejar en un solo texto el alcance y características de cada exposición, así como las diversas expectativas, necesidades y objetivos que se plantean las Instituciones cuando deciden cooperar entre sí para poner en marcha el proyecto expositivo.

Efectivamente, si la exposición ya inaugurada muestra el satisfactorio resultado en el que convergen todas las etapas que se han ido sucediendo mientras se enlazaba el esfuerzo común de multitud de intervinientes, el convenio no deja de ser un documento que, permaneciendo en un trasfondo no visible, representa el mutuo respeto hacia los compromisos adoptados por cada parte, siempre necesario para que se pueda conseguir dicho objetivo final.

# consideraciones generales

28

Cuando se utiliza el término *convenio* para aludir al documento en el que se plasman las condiciones que van a permitir desarrollar una exposición, se hace necesario formular una advertencia previa pues, como señala G. Fernández Farreres, la denominación de convenio se utiliza dentro del ámbito general de actuación de la Administración Pública, en tanto que declaración que procede no sólo de la voluntad de la Administración –como sería el caso de un acto administrativo– sino, a la vez, de esa voluntad y de otra u otras propias de otros sujetos.

Por este motivo, se puede acoger la definición que ofrece Pablo Martín Huerta de los convenios interadministrativos como *"negocios jurídicos de Derecho público y de carácter intuitu personae que celebran las Administraciones y entes públicos en pie de igualdad, con el fin de satisfacer las necesidades derivadas de la colaboración administrativa"*.

Sin embargo, también es cierto que a través de la utilización del término convenio no se pretende hacer, como observa José M<sup>a</sup>. Rodríguez de Santiago, una remisión a una precisa naturaleza jurídica del acto en cuestión, sino sólo expresar que en la formación del mismo intervienen voluntades concurrentes de dos o más sujetos, uno de los cuales puede o no ser una Administración Pública.

En resumen, a lo largo de las páginas que siguen se va a entender por convenio aquel instrumento que permite dar cobertura formal a una gran variedad de actuaciones, originando una relación jurídica de colaboración entre dos o más sujetos que tiene como fin la organización de una exposición.

- fundamento
- regulación

## fundamento

En el caso de que la Administración sea una de las partes del convenio, como ocurre con las exposiciones que organiza la Subdirección General de Promoción de las Bellas Artes, la relación jurídica adquiere un carácter público que obliga a aplicar las normas administrativas. En atención a este aspecto, puede ser útil indicar los motivos por los cuales estas características presentan algunas peculiaridades. Por ello, las consideraciones que a continuación se exponen son adaptables a las necesidades de cada entidad en función de sus circunstancias y del régimen jurídico que, en consecuencia, pueda ser aplicable.

El convenio se utiliza para conseguir un fin común. Cuando una de las partes es una Administración Pública, dicho fin ha de encontrarse amparado por una norma. Por ejemplo, las normas que regulan la estructura del Ministerio de Cultura atribuyen a la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales la función de organizar exposiciones, por lo que realiza convenios para poder desarrollar esta competencia en colaboración con otras entidades.

Una de las cuestiones que se plantea al analizar la figura de los convenios de colaboración es la relativa a su denominación, esto es, por qué se escoge el término de "convenio" y no, por ejemplo, el de "contrato", entendido en su acepción formal como acuerdo de dos o más voluntades tendente a la creación de un vínculo jurídico.

El convenio se basa en la necesidad de llegar a un acuerdo; esto permite que, en el caso de las Administraciones Públicas, el convenio se convierta en la habilitación normativa que permite el reparto de responsabilidades previsto en el mismo. En consecuencia, los contratos que se realicen para hacer efectivo el transporte de las obras, el catálogo, etc., podrán justificar su objeto en el convenio de colaboración del que traen causa.

Es preciso, pues, distinguir el ámbito que corresponde al convenio de colaboración del objeto que ha de ser regulado por medio de un contrato, dado que la utilización de uno u otro por parte de la Administración no es opcional. El convenio de colaboración permite distribuir entre las partes firmantes los compromisos necesarios para la realización de la exposición; los contratos, por su parte, hacen efectiva la ejecución de los distintos servicios comprometidos. El convenio se firma entre las dos o más entidades que libremente han decidido celebrarlo; los contratos, en el caso de las Administraciones Públicas, necesitan seguir para su perfección el procedimiento establecido en la normativa sobre contratos, que será el que determine cuál será la empresa adjudicataria del mismo, tal y como se explica en el apartado correspondiente a la contratación administrativa.

En el caso del convenio, es necesario que el fin que se persigue no se pueda conseguir mediante un contrato, debido a que en este supuesto, se insiste,

habría que aplicar la normativa sobre contratos de las Administraciones Públicas.

Es cierto que tanto los convenios de colaboración como los contratos administrativos son instrumentos adecuados para la realización de funciones administrativas y, por este motivo, los principios establecidos en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas se aplican a los convenios de colaboración para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio; en adelante, "Ley de Contratos"). Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en el caso del contrato administrativo, la actividad desarrollada en los convenios no se manifiesta en una contraposición de intereses (v. gr., una prestación de servicios a cambio de una contraprestación económica), sino que se trata de una actividad y una gestión que se pretende encauzar en una determinada dirección mediante un simple reparto de tareas, lo cual permite que la Administración participe en la financiación de dicha actividad o que, incluso, esta financiación sea llevada a cabo por otra entidad a través del patrocinio.

Por estos motivos, la Ley de Contratos excluye del ámbito de aplicación de dicha Ley los siguientes convenios:

1º. Los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con la Seguridad Social, las Universidades Públicas, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, organismos autónomos y restantes entidades públicas, y los que celebren estos organismos y entidades entre sí, salvo que tengan por objeto obras, concesiones de obras públicas, servicios o suministros y que su importe supere los umbrales establecidos en la misma Ley de Contratos.

2º. Los convenios que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en el de los contratos regulados en dicha Ley o en normas administrativas especiales.

Asimismo, es importante destacar que la búsqueda de la colaboración con los particulares no elimina las potestades administrativas ni libera a la Administración de los límites que el principio de legalidad impone a su actuación.

Todas estas consideraciones permiten reconocer en el convenio de colaboración que celebra una Administración Pública con otra entidad una evidente naturaleza administrativa por lo que, en consecuencia, corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa conocer las cuestiones litigiosas que puedan surgir de su interpretación y cumplimiento (artículo 8.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

## regulación

El principio de colaboración, conforme dispone el artículo 3.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, rige las relaciones entre las Administraciones Públicas. Este principio de carácter general es también aplicable a las relaciones de colaboración que, en virtud de un convenio, la Administración General del Estado pueda entablar con otras entidades de carácter privado.

De forma esquemática se puede citar la regulación actualmente vigente en materia de convenios de colaboración de la forma que sigue:

### ■ **Convenios entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas**

El artículo 6 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común regula los convenios de colaboración que puede celebrar la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella con los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias.

Cuando los convenios se limiten a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en una cuestión de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés se denominarán Protocolos Generales.

### ■ **Convenios entre la Administración Local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas**

Estos convenios encuentran su habilitación legal en el artículo 57 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, de forma que la cooperación económica, técnica y administrativa entre dichas Administraciones, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar mediante convenios administrativos.

### ■ **Convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con otras entidades**

Con arreglo a la Ley de Contratos, la Administración General del Estado puede celebrar convenios de colaboración, además de con otras Administraciones, con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado.

## ■ Convenios de colaboración empresarial en actividades de interés general

El apartado primero del artículo 25 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, entiende por convenio de colaboración empresarial en actividades de interés general aquel por el cual las entidades a las que se refiere el artículo 16 de dicha Ley, entre las cuales se encuentra el Estado, a cambio de una ayuda económica para la realización de las actividades que efectúen en cumplimiento del objeto o finalidad específica de la entidad, se comprometen por escrito a difundir, por cualquier medio, la participación del colaborador en dichas actividades.

Antes de finalizar este apartado, es necesario advertir que, por regla general, los convenios celebrados por la Subdirección General de Promoción de las Bellas Artes no se incluyen entre los previstos por el artículo 6 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sino que se amparan en la habilitación más genérica prevista en la Ley de Contratos, a la que antes se aludió, lo cual se manifiesta en la simplificación de su tramitación.