

Delimitación entre contrato, convenio y subvención

CARME SIBINA VIDAL

Doctora en Derecho.

Letrada de la Dirección de Servicios de Secretarías

Delegadas de la Diputación de Barcelona.

Profesora asociada de Derecho Administrativo de la UB

- 1. Introducción**
- 2. Contrato**
 - 2.1. Definición de contrato
 - 2.2. Definición de contrato público en la LCSP
- 3. Subvención**
 - 3.1. Definición de subvención
 - 3.2. Elementos objetivos de la subvención
 - 3.2.1. Disposición dineraria con cargo a los fondos públicos
 - 3.2.2. Requisito de afectación
 - 3.2.3. Inexistencia de contraprestación directa del beneficiario
 - 3.3. Supuestos no comprendidos y excluidos de la LGS
 - 3.4. Diferencias entre la subvención y el contrato
- 4. Convenio de colaboración**
 - 4.1. Marco legal de los convenios de colaboración
 - 4.1.1. Regulación de la LCSP
 - 4.1.2. Regulación de la LGS y del RGS
 - 4.2. Diferencias entre el convenio y la subvención
 - 4.3. Configuración doctrinal de los convenios de colaboración: diferencias con los contratos
- 5. Recomendaciones para la distinción**
- 6. Cuadro resumen: diferencias entre los tres negocios jurídicos**
- 7. Bibliografía**

Resumen

Los contratos, los convenios y las subvenciones son tres negocios jurídicos que no siempre son fáciles de distinguir, porque comparten varios elementos (mismas partes, realización de una actividad de

Artículo recibido el 26/11/2021; aceptado el 20/12/2021.

interés general y transferencia de fondos públicos). Ahora bien, la elección del tipo de negocio que es aplicable a un supuesto concreto no está a disposición de las Administraciones públicas. Al contrario, la finalidad, los derechos y las obligaciones de las partes son los que definen la naturaleza del negocio jurídico que debe elegirse y, en consecuencia, el régimen jurídico aplicable, de modo que el estudio de estos elementos nos permite delimitar el ámbito propio de cada uno de ellos.

El presente estudio se centra en el análisis de estos tres negocios jurídicos, delimitando el ámbito de cada uno de ellos, buscando herramientas para distinguirlos y formulando una serie de recomendaciones para establecer, en cada caso concreto, si estamos ante un contrato, un convenio o una subvención.

Palabras clave: *contrato; convenio; subvención.*

Drawing the scope of contracts, agreements and subsidies

Abstract

Contracts, agreements and grants are three legal tools that are not always easy to distinguish, because they share several elements (same parts, carrying out an activity of general interest and transferring public funds). However, public administrations are not free in choosing the type of tool applicable to a specific case. On the contrary, the aim, rights and obligations of the parties are those that define the nature of the legal tool to be chosen and, therefore, the applicable legal framework, so that the study of these elements allows us to draw the scope of each of them.

The article focuses on the analysis of these three legal tools and it draws the scope of each of them, looking for criteria to distinguish them and formulating a series of recommendations to establish, in each case, whether we have a contract, an agreement or a grant.

Keywords: *contract; agreement; grant.*

1

Introducción

Las Administraciones públicas disponen de tres negocios jurídicos que no siempre son fáciles de distinguir: el contrato, la subvención y el convenio de colaboración. El principal problema es que estos tres negocios se pueden –y, de hecho, se suelen– confundir¹, ya que tienen varios elementos en común: (i) en los tres casos las partes pueden ser las mismas (por un lado, una Administración pública, y por el otro, otra entidad pública o un sujeto privado); (ii) la actividad objeto del negocio es de interés general; (iii) existe una transferencia de fondos públicos, y (iv) todos ellos se amparan en la discrecionalidad administrativa². Además, otro elemento que incrementa dicha confusión es que el instrumento utilizado para canalizar determinadas subvenciones es un convenio de colaboración.

La legalidad en abstracto de estos tres negocios jurídicos no significa que la elección del tipo de negocio aplicable a un supuesto concreto sea disponible para las Administraciones públicas. Al contrario, la finalidad, los derechos y las obligaciones de las partes son los que definen la naturaleza del negocio jurídico a elegir y, en consecuencia, el régimen jurídico aplicable. Por tanto, solo a través del estudio de estos elementos podremos determinar la existencia de un verdadero y típico contrato, la existencia de una subvención, o la existencia de otra figura –como puede ser la del convenio de colaboración–.

Ahora bien, como ha destacado la doctrina, no es infrecuente que una relación estrictamente contractual se enmascare tras de un convenio de colaboración para eludir los principios de concurrencia competitiva y hacer posible una adjudicación directa que se encontraría prohibida por la legislación contractual, o que un convenio de colaboración camufle una subvención otorgada al margen de los requisitos legales de la legislación en materia subvencional. Y todo ello, con la utilización de un vocabulario que no contribuye a esclarecer la distinción conceptual: pacto, acuerdo de voluntades, protocolo, acuerdo bilateral, contrato-programa, etc.³

¹ Es más, en determinados supuestos la línea divisoria entre ellos es tan fina que, en algunos casos, se puede situar el negocio a uno u otro lado sin vulnerar la legalidad. En este sentido, Moreo Marroig (2013).

² Entendida como “libertad de elección entre alternativas igualmente justas o entre indiferentes jurídicos no incluidos en la ley y remitidos al juicio subjetivo de la Administración” (STS, Sala 3.ª, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, de 5 de junio de 1995, Rec. 587/1992 –FJ 3–).

³ Bauzá Martorell (2018).

Sin embargo, siguiendo las palabras del Tribunal Supremo, “*los contratos son lo que son y la calificación no depende de las denominaciones que le hayan dado los contratantes, pues para la calificación, que constituye una labor insertada dentro de la interpretación, habrá de estarse al contenido real, es decir, que habrá de realizarse de conformidad con el contenido obligacional convenido y el protagonismo que las partes adquieren, con prevalencia de la intención de las mismas sobre el sentido gramatical de las palabras, al tener carácter relevante el verdadero fin jurídico que los contratantes pretendían alcanzar con el contrato (...)*”⁴ (las cursivas son nuestras).

Así, la denominación que recibe el negocio jurídico no determina su naturaleza, sino que los negocios jurídicos son lo que son (en base a la finalidad, los derechos y las obligaciones de las partes), más allá del artificio de atribuirles una denominación que no responde a la naturaleza jurídica real, con el fin de aplicar uno u otro régimen jurídico según convenga en cada caso.

Por tanto, para distinguir los tres negocios jurídicos y escoger el que corresponde en cada caso concreto, antes que nada es necesario determinar su finalidad; es decir, definir qué se quiere conseguir con la actuación de la Administración: ¿se quiere fomentar una actividad?, ¿proveerse de bienes o servicios?, ¿llevar a cabo una finalidad institucional? En segundo lugar, es necesario analizar los derechos y las obligaciones de las partes. Por un lado, hay que precisar qué hace la Administración: ¿solo paga una cuantía?, ¿lleva a cabo tareas en relación con la actividad?, ¿tiene capacidad de decisión sobre cómo se lleva a cabo la actividad? Y, por otro lado, también hay que conocer la posición de la otra parte del negocio: ¿tiene una capacidad absoluta para decidir cómo se lleva a cabo la actividad?, ¿emite una factura?, ¿debe justificar los gastos? Las respuestas a estas preguntas son las que nos permitirán saber si estamos ante un convenio, un contrato o una subvención.

Así pues, para poder categorizar correctamente la naturaleza de las distintas obligaciones de gasto contraídas por las Administraciones públicas, es necesario estudiar los rasgos configuradores de los distintos negocios jurídicos en que estas obligaciones se pueden articular.

⁴ Entre otras, STS de 18 de septiembre de 2006, Sala de lo Civil (Roj: STS 5276/2006 – ECLI: ES:TS:2006:5276) (FJ 2).

2 Contrato

2.1 Definición de contrato

La definición del contrato como institución jurídica pertenece a la teoría general del derecho y es común a todas las disciplinas jurídicas⁵. El contrato puede definirse como una convención jurídica manifestada en forma legal, en cuya virtud una parte se obliga a favor de otra u otras, recíprocamente, al cumplimiento de una prestación, produciéndose entonces un intercambio de prestaciones obligacionales⁶.

Siguiendo a O’Callaghan, el contrato es un negocio jurídico bilateral productor de obligaciones; y “como tal negocio jurídico le son aplicables las clasificaciones del mismo, aunque teniendo en cuenta que no alguna de ellas: así, el negocio jurídico contractual será siempre bilateral (no unilateral) *inter vivos* (no mortis causa) y patrimonial (no familiar)”. Añadiendo que “los contratos bilaterales son siempre onerosos”⁷.

Por tanto, los contratos son acuerdos de voluntades en los que las partes establecen una relación onerosa basada en una prestación y una contraprestación recíprocas.

Los elementos esenciales comunes a todos los contratos se encuentran regulados en el artículo 1261 del Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil (en adelante, CC), que establece: “No hay contrato sino cuando concurren los requisitos siguientes”:

1. Consentimiento de los contratantes.
2. Objeto cierto: prestación/conducta a la que se comprometen las partes.
3. Causa de la obligación: finalidad económica y social que se persigue con la celebración del contrato –es igual para todos los contratos del mismo tipo– y, a la vez, motivo y finalidad concreta perseguidos por la parte que impulsa el negocio jurídico⁸ (en consecuencia, en el presente trabajo, finalidad y causa se utilizarán como sinónimos). Según el artículo 1274 del CC 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.

⁵ Cosculluela Montaner (2014: 397).

⁶ Moreo Marroig (2010: 80). Sobre el contrato como fuente de obligaciones *vid.* Carrasco Perera (2021: 63-66).

⁷ O’Callaghan (2001: 200).

⁸ Albadalejo (2001: 679).

Esta configuración de los contratos propia del derecho civil es extensible a los contratos celebrados por las Administraciones públicas, con independencia de que se esté ante contratos administrativos o contratos privados. Dejando a un lado el origen y las diferencias de estas dos categorías⁹, en los contratos realizados por una Administración pública necesariamente concurren simultáneamente la causa concreta del contrato proyectado y la finalidad de satisfacer el interés público, que debe presidir cualquier actuación administrativa (artículo 103.1 CE).

Además, cuando la parte contratante es una Administración pública (o una entidad que forma parte del sector público), debe aplicarse lo dispuesto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), salvo para los contratos excluidos por la propia LCSP.

2.2

Definición de contrato público en la LCSP

En consonancia con lo que se acaba de explicar, el artículo 2.1 de la LCSP determina que son contratos del sector público “los contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren las entidades enumeradas en el artículo 3”¹⁰. Así, para calificar un contrato como público según la LCSP deben concurrir dos requisitos: (i) ser negocios jurídicos onerosos y (ii) estar celebrados por una entidad del sector público (en los términos de la propia Ley). Centrándonos en el primer requisito, la LCSP precisa: “Se entenderá que un contrato tiene carácter oneroso en los casos en que el contratista obtenga algún tipo de beneficio económico, ya sea de forma directa o indirecta” (artículo 2.1, segundo párrafo, de la LCSP). Por tanto, tal como han destacado distintos autores, la LCSP se reserva para sí misma cualquier

⁹ Sobre el origen y las diferencias de estas dos categorías –contratos administrativos y contratos privados– *vid.* García de Enterría y Fernández (2013); Cosculluela Montaner (2014); y, por todos, Santamaría Pastor (2002: 193 y ss.).

¹⁰ Esta definición transpone al ordenamiento del Estado español la realizada por la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 en el artículo 2.1.5), en el que se definen los contratos públicos como “contratos onerosos celebrados por escrito entre uno o varios operadores económicos y uno o varios poderes adjudicadores, cuyo objeto sea la ejecución de obras, el suministro de productos o la prestación de servicios”.

negocio jurídico oneroso¹¹ que no se encuentre expresamente excluido por la propia Ley¹².

Hay que tener presente que el concepto de onerosidad ha sido delimitado de forma amplia por parte de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE)¹³ y, consecuentemente, por los tribunales del Estado español y por las resoluciones de los distintos órganos administrativos¹⁴; en especial, de los tribunales de contratos¹⁵ y de las juntas consultivas de contratación¹⁶.

En palabras del TJUE, el “carácter oneroso implica que el poder adjudicador que concluye un contrato público recibe en virtud de éste, a cambio de una contrapartida, una prestación que debe tener un interés económico directo para él”¹⁷. Por tanto, el carácter oneroso se desprende del hecho de que las partes se obligan a realizar una prestación en contrapartida (por causa) de otra prestación¹⁸.

Pero este carácter oneroso que se exige a la institución contractual no debe confundirse con la existencia de finalidad de lucro por las partes contratantes.

¹¹ Canales y Huerta (2018: 49).

¹² No todos los negocios jurídicos y contratos otorgados por las entidades del sector público, en algunos casos con indudable carácter oneroso, se encuentran sujetos a las determinaciones y exigencias de la LCSP. Al contrario, la LCSP excluye de su ámbito objetivo de aplicación determinados negocios, relaciones y contratos en los artículos 4 a 11.

¹³ Sentencias del TJUE de 18 de junio de 2020 (asunto C-328/19, § 47), de 28 de mayo de 2020 (asunto C-796/18, § 40), de 18 de enero de 2007 (asunto C-220/05, § 45) y de 25 de marzo de 2010 (asunto C-451/2010, § 48).

¹⁴ Por ejemplo, la Intervención General del Estado, entre otros, en el Informe de 20 de junio de 2007, en el que se plantean diversas cuestiones relacionadas con la aplicación del artículo 3.1.c) del Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en la redacción dada al citado precepto por el artículo 34.3 del Real Decreto-ley 5/2005, de 11 de marzo, de reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública. En este informe se detalla que “un contrato es oneroso cuando el poder adjudicador adeuda una contraprestación por la prestación que debe cumplir el contratista. (...) La doctrina precisa que, en los negocios onerosos, los sacrificios que realizan las partes están compensados o encuentran su equivalente en el beneficio que obtienen (...)”.

¹⁵ Por ejemplo, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en la Resolución 396/2014, de 23 de mayo.

¹⁶ Entre otros, informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado 31/1997, de 10 de noviembre, y 57/2003, de 30 de marzo, e Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña 13/2014, de 22 de junio.

¹⁷ Sentencia del TJUE de 18 de junio de 2020 (asunto C-328/19, § 47). *Vid.* la jurisprudencia del TJUE citada por Gil Ibáñez (2018: 29-30).

¹⁸ Tal como destaca la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Cataluña, el carácter oneroso reside en la relación de causalidad entre las prestaciones de ambas partes. Entre otros, Informe, de 14 de junio de 2021, sobre la calificación jurídica que deben recibir, como convenios o como contratos sometidos a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, las relaciones jurídicas establecidas por el Departamento de Educación con entidades privadas, que tienen por objeto actividades docentes para la formación profesional (CJ II).

Así, como ha destacado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Cataluña, “la contraprestación que recibe el contratista *no debe tener necesariamente un contenido monetario*, reflejándose el carácter oneroso de los contratos públicos fundamentalmente en el contenido económico de la prestación que recibe el poder adjudicador, por lo que la contraprestación que recibe el contratista puede ser diversa según el tipo de contrato, *puediendo constituir cualquier ventaja, identificada con todo tipo de obligaciones asumidas por el poder adjudicador como contrapartida por la realización de la prestación*”¹⁹ (las cursivas son nuestras).

Por tanto, para que la relación recíproca de prestaciones de un contrato tenga carácter oneroso, la prestación que recibe el poder adjudicador siempre debe tener contenido económico, pero, por contra, no se puede exigir que el contratista persiga la obtención de beneficios. En consecuencia, la onerosidad del contrato se desvincula del contenido concreto de la contraprestación, que en algunos casos –la mayoría– será monetario, pero puede consistir en otras formas de contrapartida²⁰. En particular, según la jurisprudencia del TJUE, un contrato no puede quedar excluido del concepto de contrato público oneroso por el hecho de que su retribución se limite al reembolso de los gastos soportados por la prestación pactada²¹.

Esta jurisprudencia del TJUE se encuentra claramente descrita en la posición de la Abogada General, D.^a Verica Trstenjak, en sus conclusiones de 23 de mayo de 2012, asunto C-159/11, en que sostiene lo siguiente:

“(...) *la sola falta de beneficio no convierte en gratuito el acuerdo contractual*. Éste sigue siendo a título oneroso desde el punto de vista económico, pues el destinatario sí recibe una prestación de carácter pecuniario, por lo que, en principio, puede estar comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/18. Al margen de esto se puede

¹⁹ Informe, de 14 de junio de 2021, citado *supra* (CJ II).

²⁰ En palabras de Lado Castro-Rial (2018: 89), “no son infrecuentes los casos de contratos en los que su precio –o valor estimado en su caso– es cero, pero en los que el contratista obtiene algún tipo de ventaja o beneficio, por lo que se consideraba necesario recoger que su carácter oneroso concurre cuando el contratista obtiene algún tipo de beneficio económico de forma directa o indirecta”.

²¹ STJUE, de 19 de diciembre de 2012 (asunto C-159/11, § 29), en la que se establece que “un contrato no deja de ser un contrato público por el mero hecho de que su retribución se limite al reembolso de los gastos soportados por la prestación del servicio pactado”. Más recientemente, STJUE de 10 de septiembre de 2020 (asunto C-367/19, § 25): “Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, del sentido jurídico habitual del término ‘oneroso’ se desprende que hace referencia a un contrato en virtud del cual cada una de las partes se obliga a realizar una prestación en contrapartida de otra prestación (...), aun cuando tal contraprestación no deba necesariamente consistir en el pago de una cantidad de dinero, de manera que la prestación puede retribuirse mediante otras formas de contrapartida, como el reembolso de los gastos soportados por prestar el servicio pactado (...).”.

sostener que sólo una interpretación amplia del concepto de “carácter oneroso” satisface el objetivo de las directivas sobre contratación pública (...). Por tanto, *de conformidad con esta amplia interpretación no se puede exigir necesariamente que el prestador de servicios persiga la obtención de beneficios: para que se cumpla el requisito relativo al carácter oneroso debe bastar con que el prestador de servicios perciba simplemente una remuneración que cubra los costes en forma de compensación de gastos*. En consecuencia, el concepto de remuneración debe comprender también las meras compensaciones”²² (las cursivas son nuestras).

Por otra parte, como ha puesto de relieve el TJUE²³, bajo el concepto de operador económico utilizado por las directivas europeas pueden incluirse organismos cuya finalidad principal no sea la obtención de lucro, ni siquiera la actuación en el mercado (como pueden ser las universidades o los centros de investigación). Así lo ha entendido también el ordenamiento jurídico del Estado español cuando admite con total normalidad que puedan ser contratistas de la Administración no solo los empresarios mercantiles, sino también las entidades que no tienen ánimo de lucro (artículo 65.1 de la LCSP)²⁴.

Por tanto, un contrato no perderá su carácter oneroso por el hecho de que no sea lucrativo (que la entidad con la que se suscribe no tenga ánimo de lucro) y su retribución se limite al reembolso de los gastos soportados por la prestación pactada. En otras palabras, la carencia de ánimo de lucro no nos lleva *automáticamente* a la figura del convenio de colaboración; si la causa del negocio jurídico es la prestación o promesa de una cosa o servicio por la otra parte y la prestación que recibe el poder adjudicador tiene contenido económico, estaremos ante un contrato²⁵.

Además, aunque la LCSP no lo dice expresamente, es posible afirmar que, junto con la onerosidad, la bilateralidad es el otro elemento clave en la delimitación del concepto de contrato público. En este sentido se ha pronunciado el TJUE, al afirmar que “el carácter sinalagmático²⁶ del contrato es así

²² Texto extraído de Santiago Iglesias (2018: 637, nota al pie núm. 53).

²³ Por ejemplo, en la STJUE, de 23 de diciembre de 2009 (asunto C-305/08, § 43).

²⁴ Vilalta Reixach (2016: 96-97).

²⁵ Conviene destacar que esta interpretación extensiva de la onerosidad, sumada a la vigente regulación de los convenios en el artículo 47.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, y en el artículo 6.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, dejan casi sin espacio a los convenios interadministrativos que canalizan la colaboración horizontal entre Administraciones públicas. Sobre esta cuestión *vid. infra* el apartado 4.1.1.

²⁶ La RAE define los contratos sinalagmáticos como “contratos bilaterales”.

una característica esencial de un contrato público”²⁷. De modo que quedarán excluidas del concepto de contrato las relaciones jurídicas en las que no pueda hablarse estrictamente de dos partes (o voluntades) diferenciadas (aunque existan dos personas jurídicas), por estar sometida la prestadora del servicio al poder adjudicador (relaciones *in house*)²⁸.

Por último, debe prestarse atención a las prestaciones que conforman el objeto de los contratos públicos. Como es bien sabido, la LCSP se aplica no solo a los contratos típicos (contratos de obras, concesión de obras, concesión de servicios, suministro y servicios)²⁹, sino también a los contratos atípicos, especiales o innominados que se calificarán, en cada caso, según las normas de derecho administrativo o de derecho privado que les sean de aplicación (artículo 12.2 LCSP)³⁰.

En conclusión, los rasgos característicos de los contratos públicos son: la presencia de una entidad del sector público (de entre las enumeradas en el artículo 3 LCSP), la bilateralidad (presencia de dos voluntades), la onerosidad (de forma que se excluyen del concepto de contrato las relaciones jurídicas con prestaciones gratuitas) y las prestaciones que conforman el objeto.

3

Subvención

3.1

Definición de subvención

La subvención se encuentra definida en el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS) como aquella disposición dineraria que realiza una Administración pública a fa-

²⁷ Sentencia del TJUE de 18 de junio de 2020 (asunto C-328/19, § 47).

²⁸ Mellado Ruiz (2018: 560).

²⁹ Tal como nos recuerda la propia LCSP (artículo 2.4), para identificar las prestaciones que son objeto de los contratos típicos regulados en esta Ley se utiliza el “Vocabulario común de contratos públicos”, aprobado por el Reglamento (CE) núm. 2195/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el Vocabulario común de contratos públicos (CPV), o normativa comunitaria que lo sustituya.

³⁰ Los contratos típicos son aquellos que se adecuan a las categorías previstas y establecidas en la ley (tienen una regulación legal), mientras que los contratos atípicos no tienen una regulación legal (también se les denomina “contratos innominados” o “contratos *sui generis*”). En este sentido, el artículo 1255 del CC permite la construcción de nuevas figuras jurídicas, al amparo del principio de autonomía de la voluntad: “Los contratantes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a las leyes, a la moral ni al orden público”.

vor de una persona pública o privada condicionada al cumplimiento de un comportamiento o a la realización de una actividad, sin contraprestación directa por la persona beneficiaria, y afectada a un fin de utilidad pública o de interés social.

Una de las características más importantes de la subvención es su carácter finalista y gratuito, aunque condicionada a la realización, por parte del particular o de la persona pública, de una actividad o comportamiento.

Debe remarcarse que, por el hecho de formar parte de la actividad de fomento de la Administración, debe comportar específicamente la realización de una actividad por parte del particular –o persona pública– que tenga interés para la Administración pública que la promueve.

Los elementos esenciales de las subvenciones son los siguientes:

- Objeto: disposición dineraria
- Sujetos: otorgante y beneficiario
- Requisito de afectación: la disposición dineraria se vincula al cumplimiento de un fin que debe ser de utilidad pública o de interés general³¹
- Inexistencia de contraprestación directa del beneficiario

3.2

Elementos objetivos de la subvención

A continuación analizamos los elementos objetivos del concepto legal de subvención a los solos efectos de delimitar este negocio jurídico y de establecer elementos de diferenciación con el contrato y el convenio de colaboración.

3.2.1

Disposición dineraria con cargo a los fondos públicos

El objeto de la subvención se identifica con la entrega o la aportación dineraria con cargo a los fondos públicos, lo que, como ha destacado la doctrina, conlleva adoptar un concepto estricto de subvención, no equivalente, sin más, a ayuda económica³². Además, con carácter general, se excluyen del concep-

³¹ Fernández Farreres (dir., 2005: 35).

³² Fernández Farreres (dir., 2005: 30; 2004: 9).

Tal como afirman Pascual García y Cebrián Ruiz, el concepto de subvención es más restrictivo que el de ayudas públicas. Pascual y Cebrián (2017: 45). Sobre la diferencia entre subvención y ayuda pública *vid.* Sesma Sánchez (2018).

to de subvención las aportaciones en especie³³, si bien la disposición adicional quinta de la LGS (precepto no básico) establece que esta Ley se aplicará (en los términos reglamentariamente establecidos) a los casos en que “la ayuda consista en la entrega de bienes, derechos o servicios cuya adquisición se realice con la finalidad exclusiva de entregarlos a un tercero”.

La remisión reglamentaria nos lleva al artículo 3 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Subvenciones (en adelante, RGS), que dispone que las entregas de bienes, derechos o servicios que han sido adquiridos con la finalidad exclusiva de ser entregados a terceros tendrán la consideración de ayudas en especie cuando cumplan los requisitos del artículo 2.1 de la LGS, letras a), b) y c); esto es:

- Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.
- Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya efectuados o por efectuar, o la concurrencia de una situación, y el beneficiario debe cumplir las obligaciones materiales y formales que se hayan establecido.
- Que el proyecto, la acción, la conducta o la situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

Al cumplirse estas condiciones, los bienes, derechos o servicios (como, por ejemplo, ordenadores o libros) que hasta el momento han formado parte de la órbita patrimonial de la Administración concedente, tienen la consideración de ayudas en especie y estarán sujetas a la LGS y al RGS, con las peculiaridades que conlleva la naturaleza especial de su objeto³⁴.

3.2.2

Requisito de afectación

La entrega dineraria se encuentra sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción

³³ Cortell Giner (2009: 86); Pascual y Cebrián (2017: 45).

³⁴ Este régimen particular se manifiesta, por ejemplo, en el caso de que se declare la procedencia del reintegro de una ayuda en especie. En este supuesto el artículo 3.3 del RGS prevé que se considerará como cantidad recibida a reintegrar un importe equivalente al precio de adquisición del bien, derecho o servicio. Y que, en todo caso, es exigible el interés de demora correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la LGS.

de un comportamiento singular (ya realizado o por desarrollar) o la concurrencia de una situación³⁵. Esto significa que la causa que legitima el otorgamiento dinerario es la correcta afectación. De modo que el incumplimiento de las cargas y obligaciones en que se concreta esta afectación supone la exigencia del reintegro de la subvención recibida (en suma, sin afectación no hay subvención).

En este sentido, se ha definido la subvención como una *donación modal* de derecho público, consistente en una decisión unilateral de empobrecimiento voluntario por parte de la Administración, en beneficio de una persona a la que se impone un modo o condición; es decir, una carga que le exige un comportamiento del que depende la posibilidad de disfrutar de los beneficios del acto³⁶.

Por otra parte, la afectación se refleja en las características de la acción, actividad o situación del beneficiario de la entrega dineraria, que –según el artículo 2.1 c) LGS– debe ser de utilidad pública o de interés general. Lo que significa que la entrega dineraria se justifica porque con ella se fomenta una actividad que, sin dejar de ser propia del beneficiario –y, si este es particular, sin dejar de ser una actividad privada–, es, al mismo tiempo, una actividad de interés público o en la que existe un interés público en que se realice³⁷.

A efectos del presente estudio, este último inciso resulta especialmente relevante. En concreto, nos referimos a que, en las subvenciones, el promotor de la acción o actividad es siempre el beneficiario (o receptor de los fondos), no la Administración pública que otorga la subvención. Así, aunque la actividad debe ser de utilidad pública o de interés general para poderla subvencionar, siempre será una actividad propia del beneficiario y desarrollada por este.

3.2.3

Inexistencia de contraprestación directa del beneficiario

El artículo 2.1 a) de la LGS establece como requisito necesario de cualquier subvención que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios. Desde esta perspectiva, se puede afirmar que la subvención es una *disposición gratuita* a personas, públicas o privadas, para fomentar una actividad de interés público³⁸.

Ahora bien, conviene destacar que la falta de contraprestación del beneficiario lo es en relación con la Administración otorgante de la suma dineraria. Así, el cumplimiento de las obligaciones o cargas que asume el beneficiario

³⁵ Cortell Giner (2009: 87).

³⁶ Juega Cuesta (coord., 2021: 21-22); Moreo Marroig (2010: 82).

³⁷ Fernández Farreres (2004: 12).

³⁸ Moreo Marroig (2010: 82); Pascual y Cebrián (2017: 45).

(como consecuencia de la afectación) no se traduce en contraprestaciones a favor del otorgante de la subvención. En palabras de Fernández Ferreres: “La actividad que el beneficiario desarrolla no deja de ser una actividad que le es propia y que a él le beneficia, sin que la Administración otorgante obtenga nada a cambio”. Por ello, la relación subvencional no se configura como una relación contractual sinalagmática³⁹.

Por tanto, a efectos de nuestro estudio, debe remarcarse que la subvención se configura como un negocio jurídico unilateral, mientras que el contrato y el convenio de colaboración son, por definición, negocios jurídicos bilaterales.

Para concluir, en los negocios jurídicos en que se den los tres elementos objetivos descritos nos encontraremos ante una subvención (a no ser que sea un caso expresamente excluido por la propia LGS o por el RGS). En este mismo sentido, el artículo 2.1 del RGS establece que la LGS y el RGS serán de aplicación a toda disposición dineraria que, cumpliendo con los requisitos que establece el artículo 2.1 de la LGS, sea realizada por cualquier Administración pública o entidad del sector público a favor de personas públicas o privadas, cualquiera que sea la denominación dada al acto o negocio jurídico del que se deriva la disposición dineraria.

3.3

Supuestos no comprendidos y excluidos de la LGS

La LGS y el RGS enumeran distintos supuestos que (i) bien no se encuentran comprendidos en la LGS (ii) o bien están excluidos. En este momento, y dado el objeto del presente estudio, solo centraremos la atención en uno de los supuestos descritos por las citadas normas. Si bien en el apartado relativo a los convenios de colaboración ampliaremos este análisis (ver *infra*).

El artículo 2.2 de la LGS establece que no están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Ley las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones públicas destinadas a financiar globalmente las actividades propias de las Administraciones beneficiarias⁴⁰. Tal como ha destacado la

³⁹ Fernández Ferreres (2004: 12).

⁴⁰ En concreto, el artículo 2.2 LGS dice: “No están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta ley las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones públicas, para financiar globalmente la actividad de la Administración a la que vayan destinadas, y las que se realicen entre los distintos agentes de una Administración cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de la Administración a la que pertenezcan, tanto si se destinan a financiar globalmente su actividad como a la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones que tenga atribuidas, siempre que no resulten de una convocatoria pública”.

doctrina, en este caso el legislador está excluyendo del ámbito de aplicación de la LGS lo que, por definición, no se encuentra sujeto a la misma. Es decir, excluye de su ámbito de aplicación transferencias y aportaciones dinerarias no afectadas (que no cumplen con el requisito de afectación) para la financiación de las haciendas de las entidades receptoras⁴¹.

En sentido contrario, las transferencias interadministrativas que cumplan con los elementos objetivos de las subvenciones sí que están sujetas a la aplicación de su régimen jurídico, sin perjuicio de que se puedan establecer modulaciones, especialidades o exclusiones expresas⁴².

3.4

Diferencias entre la subvención y el contrato

Lo que se ha explicado hasta ahora ya nos permite establecer una serie de diferencias entre los contratos y las subvenciones, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro núm. 1⁴³

DIFERENCIAS ENTRE SUBVENCIÓN Y CONTRATO	
Subvención	Contrato
Negocio jurídico unilateral: donación modal	Negocio jurídico bilateral: acuerdo de voluntades
Aportación gratuita	Relación onerosa
Sin contraprestación directa de los beneficiarios	Contraprestaciones recíprocas
Actividad de fomento	Actividad de prestación
Objeto: disposición dineraria	Objeto: cualquiera que se pacte, que sea concreto y no contrario a las leyes
Finalidad: fomentar una actividad de utilidad pública o de interés social	Finalidad: obtención de una prestación económica a cambio de una contraprestación
El promotor de la actividad es el beneficiario	El promotor de la actividad es la Administración

⁴¹ Es por ello que esta previsión ha sido calificada de innecesaria y superflua. En este sentido, *vid.* Fernández Farreres (2004: 17-18).

⁴² Como, por ejemplo, el régimen establecido por la disposición adicional octava de la LGS: “Las subvenciones que integran el Programa de cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales, de la misma forma que las subvenciones que integran planes o instrumentos similares que tengan por objeto llevar a cabo funciones de asistencia y cooperación municipal se regirán por su normativa específica, resultando de aplicación supletoria las disposiciones de esta Ley”.

Sobre el régimen especial de los programas de cooperación económica del Estado y de las diputaciones provinciales, *vid.* Fernández Farreres (2004: 17-18; *dir.*, 2005: 46-58).

⁴³ Fuente de elaboración propia.

4

Convenio de colaboración

Bajo la denominación de convenio de colaboración se manifiesta una variada relación de instrumentos jurídicos similares pero no iguales. El elemento común entre todos ellos es que una Administración pública es parte de los mismos, pero su objeto y la norma que los regula marcan las diferencias entre unos y otros⁴⁴.

Entre estos instrumentos se encuentran los convenios de colaboración que canalizan subvenciones previstos en la LGS (artículos 22 y 28) o los convenios de colaboración que finalizan el procedimiento administrativo (artículo 86 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; en adelante, LPAC), entre otros⁴⁵. Sin embargo, hay que tener claro que, aunque comparten el nombre, son negocios jurídicos diferentes, y se les aplica un régimen jurídico diferente del que aquí se analiza. Por tanto, el presente estudio se centra, únicamente, en los convenios de colaboración en sentido estricto (nos referimos a los regulados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; en adelante, LRJSP).

La doctrina define los convenios que nosotros analizamos como un acuerdo de voluntades entre dos o más partes, en el que al menos una de ellas debe ser necesariamente una Administración pública, en un plano teórico de igualdad entre ellas, para la gestión de intereses comunes, la realización de actuaciones o competencias comunes o la satisfacción de necesidades u objetivos comunes⁴⁶.

4.1

Marco legal de los convenios de colaboración

Actualmente, el régimen jurídico básico de los convenios está regulado en la LRJSP en el Capítulo VI del Título Preliminar (artículos 47 a 53).

En este Capítulo VI por primera vez se sistematiza y desarrolla con carácter general el marco legal de los convenios de colaboración, se establecen los requisitos para su validez, su contenido mínimo, sus tipologías, la duración máxima⁴⁷,

⁴⁴ Muñoz Zapata (2014). En el mismo sentido se pronuncian Gamero Casado y Fernández Ramos al analizar la evolución legal de los convenios: Gamero y Fernández (2018: 419-420); y Sánchez Morón (2018: 517).

⁴⁵ Sobre la diversidad de instrumentos jurídicos que llevan por nombre convenio de colaboración, *vid.* Pascual García (2012: 43-46); Bustillo Bolado (2010).

⁴⁶ De Diego Gómez (2015).

⁴⁷ Para un análisis sobre la limitación temporal de los convenios interadministrativos *vid.* Mahillo y Martínez-Alonso (2020).

las formas de extinción y los mecanismos para su control⁴⁸. Este régimen jurídico contribuye a poder distinguir más claramente la naturaleza de este negocio jurídico, diferenciando los convenios de aquellas otras figuras que no lo son y a las que, por tanto, no les es de aplicación el régimen jurídico establecido para estos.

En lo que aquí interesa, el artículo 47.1 de la LRJSP establece una definición legal de los convenios: “acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común”.

Del precepto transcrito se desprende que la definición legal de los convenios se basa en la concurrencia de tres elementos: el sujeto (la presencia de una persona jurídica pública), la bilateralidad (la presencia de dos voluntades) y la causa (la persecución de un fin común)⁴⁹.

Esta definición se completa con una configuración de los convenios en negativo. Así, según la LRJSP:

- No tienen la consideración de convenios los protocolos generales de actuación o instrumentos similares que comporten meras declaraciones de intención de contenido general o que expresen la voluntad de las Administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, *siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles* (artículo 47.1 LRJSP).
- Los convenios no pueden tener por objeto prestaciones propias de los contratos. Y, en caso de que las tengan, su naturaleza y régimen jurídico deben ajustarse a lo previsto en la legislación de contratos del sector público (artículo 47.1 LRJSP).
- Los convenios que instrumenten una subvención deben cumplir lo previsto en la LGS (artículo 48.7 LRJSP).
- Las normas del Capítulo VI relativo a los convenios no son de aplicación a las encomiendas de gestión ni a los acuerdos de terminación convencional de los procedimientos administrativos (artículo 48.9 LRJSP).

La regulación de los convenios efectuada por la LRJSP recoge parte de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas, establecidas en el Dictamen 878/2010,

⁴⁸ Con anterioridad a la LRJSP, en Cataluña ya se había regulado el régimen jurídico de los convenios en el Capítulo II de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña.

⁴⁹ Vilalta Reixach incluye el elemento causal entre los tres elementos indispensables de los convenios de conformidad con el tenor literal del artículo 47.1 LRJSP (los otros dos elementos para este autor son: la bilateralidad y el carácter jurídico obligatorio); Vilalta Reixach (2016: 87-88). En cambio, Santiago Iglesias afirma que la causa no se encuentra incluida en la definición legal del convenio; Santiago Iglesias (2018: 622).

de 30 de noviembre (titulado: “Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de establecer un adecuado marco legal para el empleo del convenio de colaboración por las Administraciones públicas”), así como de reiterada jurisprudencia, española y europea. La positivización expresa de estas previsiones en la LRJSP responde a la constatación de un uso excesivo y fraudulento de la figura del convenio en casos evidentes en que se estaba ante contratos o subvenciones⁵⁰.

Por último, la LCSP y la LGS completan el contenido de la regulación de los convenios. En concreto, la LCSP completa la regulación de los convenios estableciéndola de forma negativa; esto es, por exclusión. Y la LGS detalla los supuestos en que los convenios son un instrumento para otorgar subvenciones, los supuestos en que es necesario aplicar esta norma a los convenios y los supuestos que se encuentran fuera de su ámbito de aplicación.

4.1.1 Regulación de la LCSP

La LCSP excluye de su ámbito de aplicación los convenios que canalizan relaciones horizontales de colaboración entre poderes adjudicadores y los convenios celebrados con privados, siempre que cumplan una serie de requisitos (artículo 6 LCSP).

a) Convenios que canalizan relaciones horizontales de colaboración entre poderes adjudicadores excluidos de la LCSP

Si bien los sistemas de cooperación pública no son objeto del presente estudio (ya que su análisis detallado supera con creces las posibilidades de un trabajo como el presente), conviene destacar que en la LCSP estos sistemas se clasifican en dos tipologías: (i) la cooperación horizontal, que se articula mediante convenios (regulada en el artículo 6.1 LCSP), y (ii) la cooperación vertical, que se articula mediante los encargos a entidades que tienen la consideración de medios propios de los poderes adjudicadores o de otras entidades del sector público (regulada en los artículos 32 y 33 LCSP). En lo que aquí interesa, el resul-

⁵⁰ La constatación de este uso fraudulento de los convenios de colaboración se destaca en tres documentos que impulsaron la actual regulación: el Dictamen del Tribunal de Cuentas 878/2010, de 30 de noviembre (citado en el texto); la Resolución, de 18 de diciembre de 2012, de la Comisión Mixta de las Cortes Generales para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, y el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (en adelante, CORA).

tado de esta cooperación no se califica de contractual siempre que se cumplan los límites y requisitos de los mencionados preceptos (artículo 31.1 LCSP)⁵¹.

Centrándonos en la cooperación horizontal, el artículo 6.1 de la LCSP excluye del ámbito de aplicación de la LCSP los convenios *cuyo contenido no esté comprendido en el de los contratos regulados en la LCSP o en normas administrativas especiales*, suscritos entre sí por entidades que tengan la consideración de poderes adjudicadores y siempre que se cumplan cumulativamente las tres condiciones siguientes:

- Condición subjetiva: que las entidades intervinientes carezcan de vocación de mercado (que se presume cuando lleven a cabo en el mercado abierto un porcentaje igual o superior al 20 por ciento de las actividades objeto de colaboración).
- Condición objetiva: que el convenio establezca o desarrolle una cooperación entre las entidades participantes con el fin de garantizar que los servicios públicos que les incumben se presten de forma que se logren los objetivos que tienen en común.
- Condición causal: el desarrollo de la cooperación debe guiarse únicamente por consideraciones relacionadas con el interés público.

En sentido contrario, los convenios celebrados entre dos poderes adjudicadores no quedan *siempre y automáticamente* excluidos de la aplicación de la LCSP, sino que solo lo estarán cuando se cumplan los tres requisitos mencionados⁵² y su *contenido* no esté comprendido en el de los contratos regulados en la LCSP o en normas administrativas especiales.

Para comprender el alcance de esta exclusión es necesaria una interpretación del alcance del término *contenido*⁵³. La lectura conjunta de este artículo

⁵¹ Para un estudio sobre los sistemas de cooperación pública previstos en la LCSP y sus requisitos y límites *vid.* Gimeno Feliu (2019: 130-154); Alonso Higuera (2018); y Gamero y Gallego (2018: 618-714).

⁵² Para un estudio en detalle sobre estos requisitos *vid.* Santiago Iglesias (2018: 642-644).

⁵³ Los precedentes legislativos de la LCSP, la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP 2007) y el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de contratos del sector público (en adelante, TRLCSP), utilizaban el término *naturaleza*, que fue objeto también de debates en un sentido similar al que se detalla en el texto. En concreto, el artículo 4.1.c) de ambas normas establecía: “Los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, las Universidades Públicas, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, organismos autónomos y restantes entidades públicas, o los que celebren estos organismos y entidades entre sí, *salvo que, por su naturaleza*, tengan la consideración de contratos sujetos a esta Ley” (las cursivas son nuestras).

Debe destacarse que en la LCSP 2007 y en el TRLCSP la regulación de los convenios suscritos con privados (artículo 4.1.d) sí que utilizaba la expresión objeto: “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 esta Ley o en normas administrativas especiales*” (las cursivas son nuestras).

y del artículo 47.1 de la LRJSP permite interpretar que el término “contenido” del contrato debe identificarse con su objeto. Esta interpretación ha sido descrita como la más coherente con la lógica sistemática en la que se integra esta norma, ya que –como se ha detallado *supra*– el artículo 47 de la LRJSP utiliza *el objeto* como criterio para diferenciar los convenios de los contratos (al afirmar: “Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos”)⁵⁴. Esta tesis parte de que la LCSP y la LRJSP están coordinadas, de modo que los convenios excluidos del artículo 47.1 de la LRJSP (los que tienen por objeto prestaciones propias de los contratos) son precisamente los que están incluidos en el ámbito de aplicación de la LCSP por no cumplir con los requisitos que establece el artículo 6.1 de la LCSP para excluirlos.

Esta línea interpretativa está alineada con la realizada por los órganos consultivos en materia de contratación. En este sentido, podemos acudir, por ejemplo⁵⁵, al Informe 17/2008, de 21 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, donde se establece que el ámbito de aplicación objetivo de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos de Sector Público⁵⁶ “se limita a ciertas prestaciones que, además, deben tener carácter oneroso tal y como previene al artículo 2 de la LCSP. Y en directa relación aclara la finalidad de los convenios inter administrativos afirmando que no proceden cuando la prestación, que es causa del mismo, es una de las prestaciones comprendida en el ámbito objetivo de la LCSP y tienen carácter oneroso. Y es que el convenio no puede servir de instrumento que eluda las normas de contratación pública tal y como ha puesto de relieve el TJCE en su Sentencia de 13 de enero de 2005”⁵⁷.

Sobre la regulación de los convenios en la LCSP 2007 y en el TRLCSP *vid.* Jiménez Aparicio (2016: 195-211).

⁵⁴ Santiago Iglesias (2018: 659).

⁵⁵ Otro ejemplo lo encontramos en el Informe 5/2008 de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana, que establece que “el objeto del contrato y la existencia de precios o derechos de explotación, en su caso, percibidos por una sola de las partes (prestadora) y pagados por la otra (beneficiaria o receptora de la prestación) son decisivos para discernir ante la posibilidad de establecer convenios de colaboración. Si el objeto del convenio responde a una tipología de contrato público y a cambio de las prestaciones o bienes objeto del mismo se satisface un precio, o se concede el derecho a la explotación de tales bienes por el contratista, estaríamos ante un contrato sometido a la LCSP y, por tanto, la suscripción de un convenio con entidades públicas o privadas vulneraría los principios básicos de la contratación pública, a saber, libre concurrencia, publicidad e igualdad de trato y no discriminación”.

⁵⁶ Sobre la regulación de los convenios en esta norma *vid.* la nota al pie núm. 53.

⁵⁷ Precisamente, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (en adelante, TJCE) (Sala Segunda), de 13 de enero de 2005, asunto C-84/03 (dictada en un proceso de incumplimiento iniciado por la Comisión contra España), es considerada como el punto de inflexión de las relaciones entre los convenios y la legislación contractual en el Estado español. Esta sentencia declaró que España no había transpuesto correctamente las directivas de contratación pública en cuanto al encaje de los convenios interadministrativos

No obstante, conviene destacar que esta interpretación del artículo 6.1 de la LCSP no es pacífica; por el contrario, se encuentra rodeada de fuertes críticas.

Por un lado, se critica que restringe muchísimo el ámbito de aplicación de los convenios para instrumentar la colaboración entre Administraciones públicas⁵⁸. En palabras de Huergo Lora, “los convenios de colaboración entre Administraciones Públicas constituyen un instrumento imprescindible, especialmente en un Estado descentralizado integrado por entes dotados de personalidad jurídica y no ordenados jerárquicamente entre sí, que sólo pueden cooperar a través de acuerdos”⁵⁹.

Por otra parte, se denuncia que la redacción de los artículos 47 de la LRJSP y 6.1 de la LCSP resulta contraria a lo dispuesto en el derecho de la Unión Europea, dado que la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (en adelante, Directiva 2014/24/UE), al regular las relaciones horizontales entre poderes adjudicadores excluidas de la normativa de contratación (artículo 12.4, en relación con el considerando 33), admite la posibilidad de utilizar el convenio de colaboración interadministrativo en actividades de naturaleza contractual, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en la propia Directiva⁶⁰.

Más concretamente, se ha destacado que en el Estado español, en la transposición de la Directiva 2014/24/UE en el artículo 6.1 LCSP, se ha llegado al absurdo de aplicar cumulativamente dos exigencias que son incompatibles entre sí. Por un lado, la LCSP exige que el contenido de los convenios no esté

en la legislación de contratos, por haberlos excluido *a priori* y de forma absoluta de su ámbito de aplicación (sin tomar en consideración la naturaleza del negocio jurídico), lo que provocó la modificación del artículo 3.1.c) del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, mediante el Real Decreto-ley 5/2005, de 11 de marzo, “de reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública”.

Así, con anterioridad a la mencionada sentencia, en el Estado español, las Administraciones públicas podían celebrar convenios interadministrativos aunque ello conllevara evitar (de forma querida o no) la licitación de un contrato. Y, en cambio, desde esta STJCE, se ha pasado al extremo opuesto: el convenio únicamente tiene cabida allí donde no es posible obtener esta prestación a través de un contrato (tal como se ha recogido en la vigente LRJSP). Sobre esta sentencia, Huergo Lora (2017: 9-10); un análisis en detalle sobre esta sentencia también lo encontramos en Santiago Iglesias (2018: 647-678).

⁵⁸ Es especialmente crítico Vilalta Reixach (2016). Sobre el papel de los convenios de colaboración en las relaciones interadministrativas *vid.* Rodríguez de Santiago (1997: 22-32).

⁵⁹ Huergo Lora (2017: 6).

⁶⁰ En concreto, el artículo 12.4 de la Directiva 2014/24/UE establece que “un *contrato* celebrado exclusivamente entre dos o más poderes adjudicadores quedará fuera del ámbito de aplicación de la presente Directiva, cuando se cumplan todas y cada una de las condiciones siguientes (...)” (las cursivas son nuestras).

comprendido en el de los contratos regulados en la propia Ley o en normas administrativas especiales. Y, por otra parte, exige los requisitos que la Directiva 2014/24/UE impone a los convenios para considerarlos excluidos de su ámbito de aplicación, olvidando que estos requisitos surgen precisamente para establecer en qué casos es posible acudir al convenio, aunque tenga por objeto prestaciones propias de un contrato⁶¹. Además, también se destaca que la jurisprudencia del TJUE, desde el año 2009, reconoce la posibilidad de utilizar convenios con objeto contractual entre poderes adjudicadores, siempre que se cumpla con dichos requisitos⁶².

En síntesis, se denuncia que la exigencia de que el objeto del convenio no se corresponda con el de ningún contrato de los que regula la Directiva supone detenerse en un momento jurídico anterior al reconocimiento de los convenios de colaboración por la jurisprudencia del TJUE y por la propia Directiva 2014/24/UE⁶³, con el agravio de que es una exigencia comprendida en normas temporalmente posteriores a este reconocimiento (la LRJSP y la LCSP aprobadas, respectivamente, en el año 2015 y el año 2017).

⁶¹ Huergo Lora (2017: 14-15).

⁶² En este sentido, Huergo Lora destaca el cambio jurisprudencial del TJUE, realizado a partir de la STJUE, de 9 de junio de 2009 (asunto C-480/16, Comisión contra Alemania). En palabras de este autor, “el Tribunal de Justicia dice en la sentencia inicial de 9 de junio de 2009 que los Estados miembros no están obligados a contratar con los particulares aquellas prestaciones que pueden obtener con sus propios medios, y que a este respecto no se puede establecer una discriminación entre distintas formas de colaboración. En efecto, no tiene sentido que, si los distintos entes forman un consorcio, se les permita obtener los servicios que precisan (a través de la técnica de los encargos a medios propios controlados por diversos poderes adjudicadores), mientras que si lo hacen mediante un convenio no se les permita. Se produciría una distorsión jurídica que llevaría a la creación de entes jurídicos sin necesidad” (Huergo Lora, 2017: 13-16).

⁶³ Para comprender esta afirmación debe tenerse presente que las directivas europeas sobre contratación pública anteriores a la Directiva 2014/24/UE no establecían criterio alguno para identificar las características que debía reunir una relación entre poderes adjudicadores para quedar excluida de su ámbito de aplicación. Por tanto, el convenio era una figura extramuros de las directivas, que podía utilizarse para eludirlas. Para combatir esta utilización de los convenios, el TJUE estableció una jurisprudencia muy restrictiva a efectos de recordar que los convenios interadministrativos se encontraban sujetos a las directivas contractuales si su objeto se correspondía con el de un contrato. En esta línea jurisprudencial se enmarca la STJCE de 13 de enero de 2005, que provoca que, en el Estado español, las leyes de contratos prohíban la utilización de los convenios interadministrativos para canalizar negocios jurídicos de naturaleza contractual (sobre esta sentencia, ver nota al pie núm. 57). Ahora bien, la jurisprudencia del TJUE ha ido evolucionando y, a partir del año 2009, ha abandonado esta posición tan restrictiva, sustituyéndola por el establecimiento de una serie de requisitos que, en caso de cumplirse, permiten excluir un negocio jurídico de naturaleza contractual del ámbito de las directivas de contratación. Finalmente, el artículo 12.4 de la Directiva 2014/24/UE (y el considerando 33) recoge esta jurisprudencia (y la matiza y amplía de modo relevante).

En conclusión, lo que se denuncia es que la redacción de la LCSP y de la LRJSP se ha quedado anclada en la primera línea jurisprudencial del TJUE (en especial, en la mencionada STJCE de 13 de enero de 2005).

En suma, *la cuestión conflictiva es si realmente en las relaciones interadministrativas en ningún caso es posible utilizar el convenio en supuestos en los que el objeto sea contractual*. Y, si en caso de utilizarse, su preparación y adjudicación deben someterse siempre a los procedimientos de licitación y exigencias previstos en la LCSP.

Para defender la posibilidad de que los convenios interadministrativos contengan obligaciones contractuales sin que se les aplique la LCSP, se sostienen diversas posturas, entre las que destacan las siguientes.

A) Hay autores que afirman que es posible realizar una interpretación más amplia del término *contenido*, basada en la distinción entre contenido y objeto⁶⁴. En esta interpretación se entiende por *contenido* del contrato el conjunto de derechos, obligaciones, prerrogativas, etc. que nacen como consecuencia de la celebración de un contrato; es decir, todas las especificaciones incluidas en el clausulado del contrato. En consecuencia, el término contenido no se refiere, en sentido estricto, al objeto, sino también a los demás elementos integrantes del contenido del contrato, como la causa y la finalidad. En cambio, el *objeto* del contrato es un concepto más restringido, referido únicamente a las prestaciones que deben intercambiar las partes⁶⁵.

De modo que, en base a esta distinción, para poder entender excluido un convenio interadministrativo del ámbito de aplicación de la LCSP es necesario que su contenido no coincida con el de los contratos regulados en la citada Ley, lo que ocurrirá: (i) cuando su objeto consista en la realización conjunta de una actividad de interés público común a las partes; es decir, sobre la que todas las partes que intervienen ostenten competencia; (ii) cuando la causa sea la instrumentación de una cooperación real, y (iii) cuando la finalidad perseguida sea la consecución de los objetivos de interés público que las partes tengan en común⁶⁶.

Tal como han destacado varios autores, el elemento determinante de la naturaleza convencional o contractual de un negocio jurídico no es el objeto, sino la causa. Así, en el caso de los contratos interadministrativos, la causa es la prestación o promesa de una cosa o servicio de contenido económico para la Administración adjudicadora a cambio de una contraprestación. Mientras que, en el caso de los convenios interadministrativos, la causa es la colaboración en la consecución de un objetivo común a todas las partes y que reviste interés público. Desde esta perspectiva, se afirma que la interpretación amplia del término contenido constituye una opción más lógica y coherente tanto con

⁶⁴ Santiago Iglesias (2018: 659).

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Santiago Iglesias (2018: 659-660). En una línea similar se pronuncia Vilalta Reixach (2016: 105-111).

la distinta naturaleza que los contratos y los convenios tienen en el ordenamiento jurídico español como con lo dispuesto en el derecho europeo⁶⁷.

Para poder compatibilizar esta postura con lo establecido en el artículo 47 de la LRJSP –que como sabemos hace depender la exclusión de un convenio de que su prestación no coincida con la de uno de los contratos regulados en la LCSP–, se ha defendido que la disposición del artículo 47 de la LRJSP debería entenderse derogada tácitamente por el artículo 6.1 de la LCSP, norma básica al igual que la anterior, en base a los criterios temporal –norma posterior– y de especialidad⁶⁸.

B) Otros autores afirman que debería interpretarse el artículo 6.1 de la LCSP dejando en sordina la exigencia de que el contenido de los convenios “no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales”, y entender que los convenios que cumplan los tres requisitos que se establecen en el artículo 6.1 de la LCSP ya no tienen un contenido comprendido en el de los contratos regulados en la LCSP⁶⁹.

C) Por último, existen autores que sostienen que, en realidad, el artículo 47 de la LRJSP no pretende establecer una prohibición en relación con el objeto de los convenios, sino diferenciar un doble régimen jurídico en función de este elemento. Así, por un lado, encontraríamos los convenios cuyo objeto sea no contractual, que se regirán por lo previsto en la LRJSP; y, por el otro, encontraríamos los convenios que tengan un objeto contractual (este sería el sentido del último apartado del artículo 47.1 de la LRJSP al decir “en tal caso”, es decir, cuando los convenios tengan por objeto prestaciones propias de los contratos), que tendrán que sujetar su régimen jurídico a lo previsto en la LCSP⁷⁰.

En cualquier caso, la doctrina denuncia la necesidad de corregir la redacción de la LCSP y la de la LRJSP para adecuarla a la Directiva 2014/24/UE y a la jurisprudencia del TJUE.

Una vez expuestas las distintas interpretaciones doctrinales, en el presente trabajo se ha apostado por una postura meramente descriptiva, de modo que, en lo sucesivo, cuando se haga referencia a la imposibilidad de que un convenio tenga por objeto prestaciones de un contrato, por lo que se refiere

⁶⁷ Santiago Iglesias (2018: 659); Vilalta Reixach (2016: 105-111).

⁶⁸ Defiende esta postura Santiago Iglesias (2018: 660). No se puede compartir esta opinión, ya que, como recuerda la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Cataluña: “La derogación tácita se produce cuando las normas jurídicas incorporadas a una nueva disposición normativa de rango jerárquico igual o superior regulan la misma materia y con el mismo ámbito espacial y temporal que otra anterior, pero lo hacen de manera contraria e incompatible con esta” (Dictamen 298/2019, de 3 de octubre. Consulta formulada por el Departamento de la Presidencia en materia de simplificación normativa y sobre la aplicación de la técnica de la derogación –p. 9–).

⁶⁹ Defiende esta postura Huergo Lora (2017: 15).

⁷⁰ Defiende esta postura Vilalta Reixach (2016: 93).

a los convenios interadministrativos, hay que entender que simplemente se reproduce el contenido literal de la LRJSP.

b) Convenios celebrados con particulares excluidos de la LCSP

El artículo 6.2 de la LCSP excluye del ámbito de aplicación de la LCSP los convenios *cuyo contenido no esté comprendido en el de los contratos regulados en la LCSP o en normas administrativas especiales*, suscritos por entidades del sector público con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado.

A diferencia de lo expuesto en relación con los convenios interadministrativos, en los convenios celebrados con particulares no existen objeciones doctrinales a entender que el término *contenido* se corresponde con el objeto contractual. Al contrario, justamente se destaca que las críticas a la utilización de convenios para eludir la legislación de contratos –que han conducido a la vigente regulación de los convenios en la LRJSP– se refieren especialmente a los convenios suscritos con particulares (en especial, en el citado Dictamen del Tribunal de Cuentas, 878/2010).

En este sentido, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Cataluña ha establecido específicamente respecto a los sistemas de cooperación articulados mediante convenios con entidades privadas que el rasgo característico principal, que define estas relaciones jurídicas permitiendo considerarlas excluidas del ámbito de aplicación de la normativa de contratación pública, es el no presentar los elementos definidores de un contrato público, tanto por la propia finalidad de la relación jurídica, como por razón de las prestaciones que conforman su objeto y por la ausencia de onerosidad⁷¹.

Por tanto, de la regulación del artículo 6.2 LCSP se desprende que la posibilidad de acudir a la figura del convenio en los casos de relaciones de carácter oneroso y contenido contractual con un sujeto privado queda eliminada⁷².

4.1.2

Regulación de la LGS y del RGS

Tal como ya hemos indicado, la LGS y el RGS recogen tres grupos de supuestos: a) los supuestos en que el convenio puede ser una fuente o un instrumento

⁷¹ Informe, de 14 de junio de 2021, citado *supra* (CJ II).

⁷² En el mismo sentido, pero referido tanto a convenios con particulares como a convenios interadministrativos, Moreo Marroig (2010: 77).

en el procedimiento de otorgamiento de subvenciones; b) los supuestos en que debe aplicarse la LGS a los convenios, y c) los supuestos en que los convenios quedan excluidos de su ámbito de aplicación.

a) Supuestos en que el convenio puede ser una fuente o un instrumento en el procedimiento de otorgamiento de subvenciones

La LGS prevé expresamente la figura del convenio de colaboración para dos actividades distintas dentro de su ámbito.

Por un lado, el artículo 16 de la LGS regula la figura del convenio de colaboración con una entidad colaboradora para aquellos casos en que la gestión y distribución de los fondos públicos sea participada por una entidad distinta de la Administración pública que impulsa y costea la ayuda. Para la selección de esta entidad colaboradora, la LGS prevé lo siguiente:

- En caso de que 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.
- Cuando, en virtud del objeto de la colaboración, se aplique plenamente la LCSP, la selección de las entidades colaboradoras se realizará de acuerdo con los preceptos establecidos en esta Ley de contratos.

Por otra parte, los artículos 22 y 28 de la LGS prevén la figura del convenio de colaboración como herramienta habitual de canalización de las subvenciones de concesión directa, es decir:

- Las subvenciones que se prevén nominativamente en los Presupuestos Generales de la Administración concedente.
- Las subvenciones impuestas a la Administración por una norma con rango de ley.
- Y, con carácter excepcional, las subvenciones en que se acrediten razones de interés público social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.

Lo importante en estos casos es que el convenio no es el negocio jurídico que se quiere celebrar, sino el instrumento para la canalización del verdadero negocio jurídico: la subvención.

b) Supuestos en que debe aplicarse la LGS a los convenios

El artículo 2.2 del RGS determina los supuestos en que debe aplicarse la LGS a los convenios de colaboración. Estos supuestos son:

- Los convenios de colaboración suscritos entre Administraciones públicas, en los que únicamente la Administración beneficiaria tiene competencias propias de ejecución sobre la materia, consistiendo la obligación de la Administración que concede la subvención en la realización de una aportación dineraria a favor de la/s otra/s parte/s del convenio, con el fin de financiar el ejercicio de tareas, inversiones, programas o cualquier actividad que entre en el ámbito de las competencias propias de la Administración destinataria de los fondos.
- Los convenios de colaboración por los que las entidades del sector público asumen la obligación de financiar, en todo o en parte, una actividad ya realizada o a realizar por personas sujetas a derecho privado y cuyo resultado, material o inmaterial, resulte de propiedad y utilización exclusiva del sujeto de derecho privado.

Estos negocios jurídicos no pueden ser considerados verdaderos convenios de colaboración y excluirse del ámbito de la LGS, ya que se suscriben justamente para incentivar el comportamiento de terceros (públicos o privados) y con el único fin de transferir fondos públicos; y, en consecuencia, deben calificarse de subvención. De estas previsiones del RGS se puede concluir que –como hemos reiterado en el presente trabajo– la forma del negocio jurídico resulta irrelevante; si se trata de una relación de carácter y contenido subvencional, debe aplicarse la LGS⁷³.

c) Supuestos en que los convenios quedan excluidos del ámbito de aplicación de la LGS

Por último, el artículo 2.4 del RGS establece los supuestos que deben entenderse excluidos de su ámbito de aplicación:

- Los convenios suscritos entre Administraciones públicas que comporten una contraprestación a cargo del beneficiario.
- Los convenios y conciertos suscritos entre Administraciones públicas que tengan por objeto:
 1. La realización de los planes y programas conjuntos a que se refiere el artículo 7 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (actualmente, artículo 151.2 a] de la LRJSP).

⁷³ Moreo Marroig (2010: 78).

2. La canalización de las subvenciones gestionadas a que se refiere el artículo 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria⁷⁴.
3. Así como los convenios en que las Administraciones públicas que los suscriban tengan competencias de ejecución compartidas.

Tal y como se ha destacado anteriormente (*vid. supra* apartado relativo a las subvenciones), estas exclusiones resultan innecesarias, ya que los convenios descritos no pueden ser incluidos en el concepto de subvención previsto en la LGS por no cumplir con sus requisitos objetivos.

Por tanto, de la configuración de los convenios efectuada por la LCSP y la LGS se desprende que se está ante un convenio de colaboración en sentido estricto cuando existe un acuerdo de voluntades con efectos jurídicos para conseguir un fin común y no se dan los rasgos característicos del contrato o de la subvención (en este último caso, siempre con la condición de que no estemos ante un convenio que opera como herramienta para articular subvenciones). En cambio, en los casos en que el convenio se utiliza para canalizar otros negocios jurídicos –contrato o subvención, en el caso que nos ocupa–, deben cumplirse las previsiones legales establecidas para el verdadero negocio jurídico que se contrae –con sometimiento a la LCSP o la LGS–.

4.2

Diferencias entre el convenio y la subvención

Lo que se ha explicado hasta ahora ya nos permite establecer una serie de diferencias entre los contratos y las subvenciones, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

⁷⁴ El artículo 86.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria establece que “los créditos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado destinados a la financiación de sectores, servicios, actividades o materias respecto de los cuales las Comunidades Autónomas tengan asumidas competencias de ejecución y no hayan sido objeto de transferencia directa en virtud de dicha Ley, habrán de distribuirse territorialmente a favor de tales Comunidades Autónomas, mediante normas o convenios de colaboración que incorporarán criterios objetivos de distribución y, en su caso, fijarán las condiciones de gestión de los fondos, de acuerdo con lo establecido en el apartado 2 de este artículo”.

Cuadro núm. 2⁷⁵

DIFERENCIAS ENTRE CONVENIO Y SUBVENCIÓN	
Convenio	Subvención
Actividad de prestación (de servicio público)	Actividad de fomento (de promoción o estímulo)
La promoción de la actividad es conjunta entre las partes	El promotor de la actividad es el beneficiario
Negocio jurídico bilateral: acuerdo de voluntades	Negocio jurídico unilateral: donación modal
Aportación a un programa común	Aportación sin contraprestación directa
Objeto: cualquiera que se pacte, que sea concreto, no contrario a las leyes y no propio de un contrato	Objeto: disposición dineraria
Finalidad: realización conjunta de una actividad en respuesta a intereses compartidos	Finalidad: fomentar una actividad de utilidad pública y/o interés social

4.3

Configuración doctrinal de los convenios de colaboración: diferencias con los contratos

Como es bien sabido, con anterioridad a la previsión de la LRJSP, no existía una definición legal de los convenios de colaboración⁷⁶; por eso la doctrina ha dedicado ingentes esfuerzos a definirlos.

Los convenios de colaboración han sido definidos por la concurrencia de cuatro características⁷⁷:

- a) Existencia de un acuerdo de voluntades que produce efectos jurídicos entre los sujetos que convienen. Efectos que, por tanto, no proceden de un solo sujeto, sino de todos.
- b) En el convenio cada sujeto asume, frente al otro u otros con los que se formaliza, una obligación de dar o de hacer, pero la causa de la aportación no es la prestación o promesa de una cosa o servicio por la otra parte, sino la consecución, en colaboración, de un fin común.

⁷⁵ Fuente de elaboración propia.

⁷⁶ La regulación legal de los convenios de colaboración en las normas administrativas generales anteriores a la LRSJP se circunscribía, exclusivamente, a la posibilidad de celebrar convenios entre personas jurídicas públicas (artículos 6 y 8 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común; en adelante, LRJPAC) y a la terminación convencional del procedimiento (artículo 88 LRJPAC).

Para un análisis de la regulación sectorial histórica de la figura del convenio de colaboración en el Estado español, *vid.* Bassols Coma (1977).

⁷⁷ Pascual García (2012: 43).

- c) La finalidad del convenio administrativo deberá ser de interés público, sin perjuicio de que con el interés público puedan concurrir también intereses privados, subordinados a aquel.
- d) No podrá ser calificado de convenio un acuerdo de voluntades que, atendiendo a su naturaleza, tenga la consideración de contrato sujeto a la LCSP o un acto que se fundamente en el mandato de una entidad pública sobre otra a la que controla y no en un libre acuerdo de voluntades⁷⁸.

Estas características no solo sirven para definir los convenios de colaboración, sino también –y sobre todo– para distinguirlos de los contratos⁷⁹. En este sentido, es especialmente ilustrativo el Dictamen de la Abogacía General del Estado, de 23 de abril de 2007, sobre la “Distinción entre convenios de colaboración y contratos a efectos del artículo 3.1.C) del TRLCAP”⁸⁰, en el que se comienza destacando los elementos comunes del convenio de colaboración y el contrato, afirmando que “ambas figuras –convenio de colaboración y contrato– [tienen] en común la nota de ser actos o negocios jurídicos de carácter bilateral, resultado del concurso de la libre voluntad de las partes”, si bien “su diferencia estriba en la distinta posición y finalidad de las partes y, a su través y como consecuencia de ello, en la distinta instrumentación o articulación jurídica del contenido que se aprecia en el convenio de colaboración y en el contrato administrativo”. Así, por un lado, el convenio de colaboración “tiene como punto de partida un supuesto preciso, cual es *la existencia de dos (o más) partes que tienen competencias o funciones concurrentes*, al menos complementarias, sobre una misma realidad material o, lo que es igual, *persiguen fines comunes*, cuya consecución se articula mediante la puesta en común y de forma coordinada por ambas partes de medios personales, materiales o de ambos para la obtención de esa finalidad común, *de la que resultan así ser cogestoras*, participando igualmente de forma común o conjunta en el resultado obtenido”. En cambio, por otra parte, en el contrato “*desaparece la idea de concurrencia de competencias o funciones sobre la misma realidad material y, por tanto, la idea de comunidad de fin*, surgiendo la posición de cada parte como una posición independiente, tendente a la satisfacción de su propio interés, lo que tiene por consecuencia que la relación contractual gire en torno al principio de sinalagmaticidad, es decir, la reciprocidad o in-

⁷⁸ En palabras de Huergo Lora, “en el convenio las partes se eligen mutuamente” (Huergo Lora, 2017: 6).

⁷⁹ De hecho, tal como afirma Pascual García, “frecuentemente la caracterización del convenio se ha hecho a partir del concepto de contrato, con el que se subrayan similitudes y diferencias” (Pascual García, 2012: 34).

⁸⁰ Ref.: A. G. Sanidad y Consumo 4/07.

terdependencia de las prestaciones que se deben las partes” (las cursivas son nuestras).

Otras definiciones del convenio de colaboración ponen el acento en la posición de las partes y en la falta de onerosidad, a fin de distinguir esta figura de la de los contratos.

a) La posición de las partes

Desde un punto de vista subjetivo no se aprecian diferencias entre los convenios y los contratos, pues en ambos supuestos pueden participar las mismas personas ya sean públicas o privadas. No obstante, existe un importante criterio distintivo: la posición de las partes. En los contratos una parte se encuentra subordinada respecto de la otra, mientras que, por el contrario, en los convenios los sujetos se encuentran en posición de igualdad⁸¹. Así, tal como ha señalado el Tribunal Supremo en relación con los convenios, “a diferencia de los contratos administrativos, en ellos ninguna de las partes tiene prerrogativas”⁸².

Ahora bien, la igualdad en los *convenios celebrados con particulares* ha sido descrita por varios autores como teórica, puesto que en la mayoría de los casos la Administración que propone el convenio establece un clausulado prácticamente inamovible; por tanto, la voluntariedad de quien quiere suscribirlo se refleja en la aceptación o no del convenio en las condiciones en que se propone⁸³.

b) La falta de onerosidad

Como hemos visto, la falta de onerosidad del negocio jurídico para poder ser calificado de convenio de colaboración es tratada por la doctrina y por los órganos administrativos consultivos como un elemento decisivo para diferenciar esta figura de la de los contratos.

Desde esta perspectiva, el convenio de colaboración es un acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos entre los sujetos que intervienen, una obligación de dar o de hacer –hasta aquí coincide con la naturaleza del contrato–, si bien esta obligación no tiene por causa “la prestación o promesa de una cosa o servicio por la otra parte” (artículo 1274 CC), lo que nos situaría en el ámbito de los contratos onerosos sujetos a la LCSP. Sino que la

⁸¹ Santiago Iglesias (2018: 625).

⁸² STS, de 15 de julio de 2003, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección Séptima, Rec. 3604/1997, FJ 4.

⁸³ De Diego Gómez (2015: 2759); Bauzá Martorell (2018: 8).

causa de la aportación en los convenios de colaboración es la consecución de una finalidad común de los sujetos que convienen, que siempre debe ser una finalidad de interés general porque de lo contrario no intervendría una Administración pública⁸⁴.

Una de las consecuencias de la inexistencia de onerosidad de los convenios es que queda desterrada la posibilidad de que las entidades signatarias realicen un mero intercambio patrimonial (traslación de bienes o dinero de una parte a la otra que produzca un incremento en su patrimonio). Es decir, el convenio no puede dar lugar a transferencias financieras entre las entidades intervinientes, salvo aquellas consistentes en el reembolso de los costes reales derivados de la ejecución del acuerdo de que se trate (aunque, como se ha detallado *supra*, el hecho de que la retribución pactada se limite al reembolso de los gastos soportados por la prestación del servicio de que se trate, no excluye, de por sí, su naturaleza contractual)⁸⁵.

En este sentido, algunos autores afirman que “estamos ante un convenio de colaboración, cuando el negocio jurídico *no tiene carácter oneroso porque la Administración no recibe nada*; es decir, *no hay una nueva incorporación a su patrimonio*. Si una de las partes del convenio cumple y realiza la prestación a la que se ha comprometido, no es porque a cambio vaya a recibir o ingresar en su patrimonio un nuevo activo. *En el convenio de colaboración no hay un intercambio o cruce de recíprocas prestaciones entre las partes, sino aportaciones a un programa común* o un proyecto que es compartido por ellas; el beneficiario de la prestación que se pacta en el convenio no es una persona o sujeto que recibe algo, sino una actividad de interés público que se proyecta realizar gracias a la colaboración”⁸⁶ (las cursivas son nuestras).

Asimismo, son muy expresivas las palabras utilizadas por el Tribunal de Cuentas, en el Dictamen 878/2010, de 30 de noviembre, al establecer que “siempre que el objeto del supuesto convenio coincida con el de un contrato, las condiciones subjetivas de la otra parte, tales como el tratarse de una asociación declarada de utilidad pública, o la existencia de cláusulas adicionales a las típicas de una figura contractual, aun cuando su inclusión pueda encontrar amparo en el art. 25 LCSP, no lo sitúa fuera del ámbito de la contratación, sino a lo sumo podrán configurar un contrato mixto o especial, pero no un convenio. *Sólo una actuación conjunta de los sujetos intervinientes para la consecución del objeto, ajena a la idea de intercambio*

⁸⁴ Bauzá Martorell (2018: 8).

⁸⁵ Santiago Iglesias (2018: 637).

⁸⁶ Blanquer Criado (2013: 1146).

patrimonial, podría calificarse de convenio de colaboración. Un criterio distinto podría llevar a extraer del ámbito de la contratación, prestaciones o servicios que constituyen su objeto propio. Tal ocurriría si se considerara suficiente la mera declaración de la existencia de un interés compartido o la aportación por la Administración de medios existentes en sus dependencias o la constitución de un órgano de seguimiento para ignorar la naturaleza de una operación que, en el fondo, se traduce en satisfacer una cantidad a cambio de unas prestaciones que realiza el otro sujeto” (las cursivas son nuestras).

También se pronuncia en este sentido la Abogacía General del Estado, entre otros en el Dictamen 6/06, sobre las “Diferencias entre convenio de colaboración y contrato administrativo”⁸⁷, al afirmar que “no cabe duda de que la frontera entre el convenio y el contrato no es de fácil delimitación. Esto no obstante, *es característica del convenio la consecución de un fin común* a las partes que lo acuerdan *sin que exista contraposición de intereses económicos* o de otro tipo entre ellas, *comprometiéndose para ello a poner en común medios personales o materiales*, e incluso el ejercicio de potestades administrativas. El contrato administrativo se caracteriza porque una de las partes se compromete a realizar una prestación a favor de la Administración adjudicadora, normalmente a cambio de una contraprestación económica satisfecha a la empresa seleccionada o, en su caso, a ésta por el usuario de la obra o servicio”⁸⁸ (las cursivas son nuestras).

Una consecuencia de la falta de intercambio patrimonial de los convenios es que el gasto realizado por cada una de las partes se podrá acreditar mediante facturas de prestaciones con terceros (gastos vinculados con el coste de las actividades sufragadas para cumplir con los compromisos adquiridos), pero no con facturas emitidas por la otra parte del convenio⁸⁹. En

⁸⁷ Ref. A. G. Servicios jurídicos periféricos.

⁸⁸ En este mismo sentido podemos acudir también, por ejemplo, al Dictamen de la Abogacía General del Estado 4/05 (Ref. A. G.-Entes públicos), donde se afirma que “no hay ningún impedimento jurídico para que esas Administraciones Públicas articulen su colaboración a través de la puesta en común de medios personales, materiales y técnicos para la consecución coordinada e integral de esos fines públicos suyos concurrentes sobre una determinada materia, suscribiendo el oportuno convenio de colaboración (que, ha de destacarse, *no tendría por objeto el intercambio recíproco de prestaciones entre dichas Administraciones, lo que encubriría un auténtico contrato*, sino la actuación coordinada y conjunta para la consecución de esos fines de interés común), o creando aquellas Administraciones una persona jurídica para esa satisfacción de fines de interés común” (las cursivas son nuestras).

⁸⁹ Es ilustrativa la sentencia del “caso Nóos”, sentencia 13/2017 de la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca, de 17 de febrero de 2017, Sala Penal (ECLI: ES:APIB:2017:40), que afirma:

este sentido, la LRJSP, al regular las aportaciones económicas de las partes en los convenios (artículos 48.6 y 52.2), se refiere a la cobertura de costes y no al pago de un precio⁹⁰.

En conclusión, los elementos esenciales de los convenios son los siguientes:

- La voluntariedad (acuerdo libre de voluntades): excluye los mandatos de una entidad pública sobre otra a la que controla (relaciones *in house*).
- La igualdad (al menos teórica).
- La comunión de intereses (consecución de un fin común).
- La persecución de una finalidad de interés general que se encuentra dentro de las competencias de las Administraciones que participan en el convenio y de las finalidades fundacionales de la parte privada, si las hubiere.
- La cogestión de la actividad (la promoción de la actividad es conjunta, ya que existen competencias concurrentes –o, al menos, complementarias–).
- El objeto, que debe ser diferente del regulado por la legislación de contratos del sector público.
- La inexistencia de onerosidad en el negocio.

“Los elementos caracterizadores del convenio de colaboración son: a) El elemento subjetivo, relativo a los sujetos que lo conciertan (la Administración y personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado); b) El elemento objetivo, relativo a su objeto; y, finalmente, c) el normativo, relativo a las normas que los regulan (...) desde el punto de vista objetivo, su objeto no viene constituido por una prestación de servicios. Si descendemos al análisis del objeto descrito en el texto del convenio, advertimos que no encaja en ninguna modalidad contractual, por cuanto, la esencia del acuerdo viene constituida por una aportación económica que realiza la administración sin recibir ninguna prestación inmediata a cambio. Esto es, *abona unos gastos determinados que tienen por objeto fomentar una concreta actividad, sin percibir ninguna contraprestación directa*. De ello cabe colegir que no concurre la bilateralidad o sinalagma característico del contrato, de tal modo que, el negocio jurídico nunca podrá asimilarse, como pretende la Fiscalía, a un contrato de servicios (...).

Adviértase, que *la organización del evento no es la contraprestación directa por la aportación económica*. Y tampoco lo es la publicidad que el Instituto Nóos está obligada a dar a la Fundación, en la medida en la que ésta última es una obligación complementaria y accesorio al diseño de la cumbre. *La actividad de Illesport, plasmada en el convenio, consiste en una entrega dineraria realizada para la consecución de un fin de interés general*, cual es, la promoción turística de Baleares y del deporte mediante la organización de una cumbre internacional sobre turismo y deportes, actividades estrechamente relacionadas con el objeto de la precitada fundación. En su consecuencia, *la Fundación no recibe ningún servicio a cambio*, en la medida en la que los beneficiarios del evento son los ciudadanos (...)” (las cursivas son nuestras) (texto extraído de las pp. 242-244 del texto de la versión publicada por el CENDOJ).

⁹⁰ Huergo Lora (2017: 17).

Estos elementos del convenio de colaboración nos permiten establecer las diferencias y semejanzas de este negocio jurídico de los contratos, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro núm. 3⁹¹

CONVENIO Y CONTRATO: SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS	
Convenio	Contrato
Actividad de prestación	Actividad de prestación
Negocio jurídico bilateral: acuerdo de voluntades	Negocio jurídico bilateral: acuerdo de voluntades
Aportación a un programa común	Contraprestaciones recíprocas
No existe intercambio patrimonial de bienes o dinero (no existe incremento del patrimonio de las partes)	Existe intercambio patrimonial de bienes o dinero (normalmente pago de un precio)
Competencias o funciones concurrentes (o, al menos, complementarias)	Sin competencias o funciones concurrentes
Comunión de intereses	Contraposición de intereses
Igualdad entre las partes	No existe igualdad entre las partes (prerrogativas Administración)
Objeto: cualquiera que se pacte, que sea concreto, no contrario a las leyes y no propio de un contrato	Objeto: cualquiera que se pacte, que sea concreto y no contrario a las leyes
Finalidad: realización conjunta de una actividad en respuesta a intereses compartidos	Finalidad: obtención de una prestación de contenido económico a cambio de una contraprestación

5

Recomendaciones para la distinción

Como se ha defendido a lo largo del presente trabajo, la finalidad, los derechos y las obligaciones de las partes son los que definen la naturaleza del negocio jurídico que se contrae y, en consecuencia, el régimen jurídico aplicable. Por tanto, solo estudiando estos elementos podemos determinar el negocio jurídico a realizar en cada supuesto concreto.

En consecuencia, para poder determinar el régimen jurídico aplicable a una obligación de gasto, deben quedar claramente determinados: el objeto, la causa, y los derechos y las obligaciones de las partes. Conviene destacar que en el caso de los convenios de colaboración adquiere especial relevancia la motivación o justificación de la utilización de este instrumento como elemen-

91 Fuente de elaboración propia.

to clave para justificar y controlar el recurso a esta figura. Esta necesidad de motivación de los convenios no queda en una simple exigencia abstracta, sino que el artículo 50.1 de la LRJSP exige que se acompañen de una memoria justificativa donde se analicen, entre otras, su necesidad, oportunidad, y el carácter no contractual de la actividad en cuestión.

Como se desprende de todo lo que se ha explicado, la distinción de las tres figuras que se analizan es eminentemente casuística y, en consecuencia, para poder distinguir, en cada caso concreto, ante qué tipo de negocio jurídico nos encontramos, es necesario determinar con claridad los siguientes extremos:

a) Determinar la finalidad del negocio jurídico

Si se concluye que la finalidad es la prestación o promesa de una cosa o servicio por la otra parte, estamos ante un contrato. Los negocios jurídicos en que las partes se obligan a realizar una prestación en contrapartida (por causa) de otra prestación (con independencia del contenido concreto de la contraprestación), deben conceptuarse como un contrato.

Si se concluye que la finalidad es la realización conjunta de una actividad en respuesta a intereses compartidos, se trata de un convenio de colaboración. Los negocios jurídicos en que las partes tienen competencias o funciones concurrentes sobre una misma realidad material o, lo que es igual, persiguen fines comunes y la consecución se articula mediante la puesta en común y de forma coordinada por las partes de medios personales, materiales o de ambos para la obtención de esta finalidad común, deben conceptuarse como un convenio de colaboración.

Si se concluye que la finalidad del mismo es la voluntad de fomentar una actividad, se trata de una subvención. La disposición dineraria efectuada por una Administración pública a favor de un tercero para la celebración de un acto, evento o actividad, con la única finalidad de fomentar esta actividad y, por tanto, sin obtener una contraprestación directa, debe conceptuarse como una subvención.

b) Determinar el promotor de la actividad

La actividad de la Administración puede clasificarse en tres grandes bloques: de servicio público, de fomento y de policía⁹². Dejando a un lado esta última, la

⁹² Esta clasificación la encontramos habitualmente en los manuales de Derecho Administrativo. Así, por ejemplo, Gamero y Fernández (2018: 742); Sánchez Morón (2018: 442); Parejo Alfonso (2013: 310).

actuación de la Administración puede consistir en la realización de un servicio público (actividad de prestación) o en la realización de una actividad de promoción y estímulo (actividad de fomento). Desde esta perspectiva, es necesario determinar el promotor de la actividad como punto de partida para calificar el negocio jurídico: en la actividad de servicio público la Administración actúa como promotor, mientras que en la actividad de fomento la Administración incentiva la actividad del beneficiario que es el promotor de la actividad⁹³. Por tanto:

Si el promotor de la actividad es el receptor de los fondos sin que exista contraprestación alguna para la Administración (que solo se limita a pagar una cuantía, pero no tiene capacidad de decisión sobre la actividad), el negocio jurídico debe calificarse de subvención y el expediente debe tramitarse con sujeción a la LGS.

Si el promotor de la actividad es la Administración pública (y, en consecuencia, tiene capacidad de decisión sobre la actividad), debe determinarse si lo hace de forma conjunta con la/s otra/s parte/s del negocio jurídico que se pretende realizar. En caso de que la promoción de la actividad sea conjunta por todas las partes que participan del negocio podemos estar ante un convenio de colaboración (siempre que se cumplan el resto de requisitos). Por el contrario, si el promotor de la actividad es únicamente la Administración, podemos estar ante un contrato.

c) Determinar la existencia de contraprestación

Si se acredita que la Administración recibe una prestación de contenido económico a cambio de una contraprestación (normalmente monetaria y equivalente), debe conceptuarse como un contrato.

Si se acredita que la Administración realiza una aportación dineraria sin obtener una contraprestación directa, el negocio jurídico es una subvención.

Si se acredita que no existen contraprestaciones recíprocas (o, en su caso, se circunscriben a sufragar los gastos soportados por los costes reales derivados de la ejecución del acuerdo), sino aportaciones a un programa común, el negocio jurídico es un convenio.

d) Determinar la forma de acreditación del gasto

Si el gasto se acredita mediante factura emitida por la otra parte a la Administración, nos encontramos ante un contrato.

⁹³ En este mismo sentido, De Diego Gómez (2015) y Moreo Marroig (2013).

Si el gasto se acredita mediante la presentación de la relación de los gastos realizados por parte del beneficiario, el negocio jurídico es una subvención.

Si el gasto se acredita mediante la relación de gastos contraídos por cada una de las partes derivados de la ejecución del acuerdo (gastos vinculados con la actividad que ha sufragado cada parte), el negocio jurídico es un convenio de colaboración.

6

Cuadro resumen: diferencias entre los tres negocios jurídicos

Por último, para concluir el presente estudio, se ha elaborado un cuadro que sintetiza las características de los tres negocios jurídicos analizados –que han sido expuestas a lo largo de este trabajo– y que muestra sus diferencias.

Cuadro núm. 4⁹⁴

Subvención	Convenio	Contrato
Actividad de fomento	Actividad de prestación	Actividad de prestación
Negocio jurídico unilateral: donación modal	Negocio jurídico bilateral: acuerdo de voluntades	Negocio jurídico bilateral: acuerdo de voluntades
Aportación sin contraprestación directa de los beneficiarios	Aportación a un programa común	Contraprestaciones recíprocas
Aportación gratuita	Sin intercambio patrimonial de bienes o dinero (no existe incremento del patrimonio de las partes)	Existe intercambio patrimonial de bienes o dinero (normalmente pago de un precio)
Funciones concurrentes: actividad privada de utilidad pública o interés general	Competencias o funciones concurrentes (o, al menos, complementarias)	Sin competencias o funciones concurrentes
El promotor de la actividad es el beneficiario de los fondos	La promoción de la actividad es conjunta	El promotor de la actividad es la Administración
Comunión de intereses	Comunión de intereses	Contraposición de intereses
No existe igualdad entre las partes (la Administración selecciona la actividad subvencionada)	Igualdad entre las partes	No existe igualdad entre las partes (prerrogativas Administración)

94 Fuente de elaboración propia.

Subvención	Convenio	Contrato
Objeto: disposición dineraria	Objeto: cualquiera que se pacte, que sea concreto, no contrario a las leyes y no propio de un contrato	Objeto: cualquiera que se pacte, que sea concreto y no contrario a las leyes
Finalidad: fomentar una actividad de utilidad pública y/o interés social	Finalidad: realización conjunta de una actividad en respuesta a intereses compartidos	Finalidad: obtención de una prestación de contenido económico a cambio de una contraprestación
Acreditación del gasto únicamente por el beneficiario mediante relación de gastos	Acreditación del gasto contraído por cada una de las partes derivado de la ejecución del acuerdo	Acreditación del gasto mediante factura emitida por la otra parte contratante

7 Bibliografía

- Albadalejo, M. (2001). *Derecho Civil I. Introducción y Parte General* (15 edición). Barcelona: J. M. Bosch Editor.
- Alonso Higuera, C. (2018). Los instrumentos jurídicos de colaboración interadministrativa. Las encomiendas de gestión: su delimitación con la figura de los contratos *in house*. Los convenios administrativos. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 46, 286-356.
- Bassols Coma, M. (1977). Consideraciones sobre los convenios de colaboración de la Administración con los particulares para el fomento de actividades económicas privadas de interés público. *Revista de Administración Pública*, 82, 61-112.
- Bauzá Martorell, F. J. (2018). Convenios con particulares: límites entre contrato, convenio y subvención. *Revista General de Derecho Administrativo*, 48.
- Blanquer Criado, D. (2013). *Contratos del Sector Público*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Bustillo Bolado, R. O. (2010). *Convenios y contratos administrativos: transacción, arbitraje y terminación convencional del procedimiento* (3.ª edición). Navarra: Aranzadi.
- Canales Gil, A. y Huerta Barajas, J. A. (2018). *Comentarios a la Ley 9/2017, de contratos del sector público*. Madrid: Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.
- Carrasco Perera, Á. (2021). *Derecho de contratos* (3.ª edición). Pamplona: Aranzadi.

- Cortell Giner, R. (2009). El concepto legal de subvención y las entidades privadas del sector público. *Revista española de control externo*, 11 (32), 79-98.
- Coscolluela Montaner, L. (2014). *Manual de derecho administrativo* (25.ª edición). Pamplona: Civitas.
- De Diego Gómez, A. (2015). La figura del convenio tras la Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 23, 2757-2777.
- Fernández Farreres, G. (2004). La aplicabilidad de la Ley general de subvenciones a las entidades locales y, en particular, a las diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias de cooperación económica a los municipios. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 5, 7-33.
- (dir.). (2005). *Comentario a la Ley General de Subvenciones*. Navarra: Civitas.
- Gamero Casado, E. y Fernández Ramos, S. (2018). *Manual básico de derecho administrativo* (15.ª edición). Madrid: Tecnos.
- Gamero Casado, E. y Gallego Córcoles, I. (dirs.). (2018). *Tratado de contratos del sector público*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- García de Enterría, E. y Fernández, T. (2013). *Curso de derecho administrativo II* (16.ª edición). Pamplona: Civitas.
- Gil Ibáñez, J. L. (2018). *Ley de Contratos del Sector Público. Concordancias, jurisprudencia, normas complementarias e índice analítico* (2.ª edición). A Coruña: Colex.
- Gimeno Feliu, J. M.ª (2019). *La Ley de contratos de sector público 9/2017. Sus principales novedades, los problemas interpretativos y las posibles soluciones*. Pamplona: Aranzadi.
- Huergo Lora, A. (2017). Los convenios interadministrativos y la legislación de contratos públicos. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, 8, 5-26.
- Jiménez Aparicio, E. (coord.). (2016). *Comentarios a la legislación de contratación pública* (4.ª edición). Pamplona: Aranzadi.
- Juega Cuesta, J. J. (coord.). (2021). *Subvenciones locales: régimen jurídico, fiscalización y control financiero*. Madrid: Francis Lefebvre.
- Lado Castro-Rial, C. (2018). Artículo 2. Ámbito de aplicación. En M. Á. Recuerda Girela (dir.). *Comentarios a la nueva Ley de Contratos del Sector Público* (pp. 87-89). Pamplona: Aranzadi.

- Mahillo García, P. y Martínez-Alonso Camps, J. L. (2020). ¿Convenios interadministrativos de duración cuatrienal para satisfacer necesidades permanentes? Especial referencia a la cooperación local. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 52, 140-159.
- Mellado Ruiz, L. (2018). El ámbito objetivo de la LCSP. Tipos contractuales y negocios y contratos excluidos. En E. Gamero Casado e I. Gallego Córcoles (dirs.). *Tratado de contratos del sector público* (pp. 555-616). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Moreo Marroig, T. (2010). Los convenios. Distinción entre las tres figuras jurídicas: subvención, contrato, convenio. *Auditoria Pública*, 50, 75-86.
- (2013). De vuelta con la diferencia entre contrato, convenio y subvención. *Observatorio de Contratación Pública*. Disponible en: <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.105/relcategoria.121/reلمenu.3/chk.d850d9ac77bfd0c8e29edf80c607f997>.
- Muñoz Zapata, D. (2014). Convenios de colaboración entre administraciones públicas y entidades de derecho privado en el TRLCSP. *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, 131, 92.
- O'Callaghan, X. (2001). *Compendio de Derecho Civil. Tomo II (Obligaciones y Contratos). Volumen I* (3.ª edición). Madrid: Edersa.
- Parejo Alfonso, L. (2013). *Lecciones de Derecho Administrativo* (6.ª edición). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pascual García, J. (2012). *Convenios de colaboración entre Administraciones públicas y convenios con administrados*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Pascual García, J. y Cebrián Ruiz, R. (2017). *Las subvenciones públicas. Legislación comentada, formularios y procedimientos* (3.ª edición). Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Rodríguez de Santiago, J. M.^a (1997). *Los convenios entre administraciones públicas*. Madrid: Marcial Pons.
- Sánchez Morón, M. (2018). *Derecho Administrativo. Parte General* (14.ª edición). Madrid: Tecnos.
- Santamaría Pastor, J. A. (2002). *Principios de Derecho Administrativo II* (3.ª edición). Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A.
- Santiago Iglesias, D. (2018). Cooperación horizontal: los convenios interadministrativos. En E. Gamero Casado e I. Gallego Córcoles (dirs.). *Tratado de contratos del sector público* (pp. 618-664). Valencia: Tirant lo Blanch.

Sesma Sánchez, B. (2018). El concepto jurídico de subvención y ayuda pública. Alcance de la noción de fomento y promoción. En M. Garcés Sanagustín y A. Palomar Olmeda (coords.). *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas* (2.ª edición, pp. 323-344). Pamplona: Aranzadi.

Vilalta Reixach, M. (2016). Los convenios interadministrativos en el ordenamiento jurídico español desde un punto de vista contractual. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 15, 83-114.