

FECHA EMISIÓN:

16/03/2017

ÓRGANO EMISOR:

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

PUBLICACIÓN:

BOLETÍN INFORMATIVO DE LA IGAE

TÍTULO:

Circular 1/2017, de 16 de marzo, de la Intervención General de la Administración del Estado, relativa a la tramitación de convenios a suscribir en el marco de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público y sus efectos desde la perspectiva de la función interventora.

TEXTO:

La entrada en vigor de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) ha supuesto, entre otros cambios, que a partir del 2 de octubre de 2016 sean de aplicación a la tramitación de Convenios que se proyecten suscribir los preceptos que dedica el capítulo VI (artículos 47 al 53) de su Título preliminar (disposiciones generales) a los «Convenios».

Del contenido de estos preceptos, se han planteado diversas cuestiones sobre su adecuada integración con otras previsiones recogidas en la normativa vigente hasta la fecha que no ha resultado derogada por la nueva Ley.

Sin perjuicio de la revisión que se está llevando a cabo de las normas de control y, en particular, del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 30 de mayo de 2008, por el que se da aplicación a la previsión de los artículos 152 y 147 de la Ley General Presupuestaria, respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos, según redacción vigente tras las modificaciones operadas por Acuerdos de 2010 y 2011 (en adelante, ACM 2008), se estima necesario efectuar las siguientes precisiones sobre las novedades derivadas del nuevo régimen jurídico únicamente en aquellos aspectos que afectan a la aplicación del referido ACM 2008.

Con carácter previo al análisis de las citadas cuestiones es indispensable realizar las siguientes puntualizaciones respecto al régimen transitorio previsto en la LRJSP y a otras cuestiones derivadas de su aplicación en el ámbito de Convenios.

Las Disposiciones adicionales, transitorias y finales de la LRJSP establecen lo siguiente:

Disposición adicional octava. *Adaptación de los convenios vigentes suscritos por cualquier Administración Pública e inscripción de organismos y entidades en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local.*

“1. Todos los convenios vigentes suscritos por cualquier Administración Pública o cualquiera de sus organismos o entidades vinculados o dependientes deberán adaptarse

a lo aquí previsto en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta Ley.

No obstante, esta adaptación será automática, en lo que se refiere al plazo de vigencia del convenio, por aplicación directa de las reglas previstas en el artículo 49.h).1º para los convenios que no tuvieran determinado un plazo de vigencia o, existiendo, tuvieran establecida una prórroga tácita por tiempo indefinido en el momento de la entrada en vigor de esta Ley. En estos casos el plazo de vigencia del convenio será de cuatro años a contar desde la entrada en vigor de la presente Ley.

(...)”.

A continuación, las Disposiciones transitorias de la LRJSP no han previsto ningún régimen especial respecto de los convenios cuya “tramitación” se hubiera iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley a diferencia de lo ocurrido respecto de otros aspectos objeto de regulación en la misma.

Disposición final decimoséptima. *Adaptación normativa.*

“1. En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley, se deberán adecuar a la misma las normas estatales o autonómicas que sean incompatibles con lo previsto en esta Ley.

2. Los consorcios creados por una ley singular aprobada por las Cortes Generales con anterioridad a la aprobación de esta Ley seguirán rigiéndose por su legislación especial hasta que se produzca la citada adaptación normativa”.

Disposición final decimoctava. *Entrada en vigor.*

“1. La presente Ley entrará en vigor al año de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», a excepción del punto cuatro de la disposición final quinta, de modificación de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, de los puntos uno a once de la disposición final novena, de modificación del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre y la disposición final decimosegunda, de restitución o compensación a los partidos políticos de bienes y derechos incautados en aplicación de la normativa sobre responsabilidades políticas que entrarán en vigor a los veinte días de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», y el punto doce de la misma disposición final novena, que lo hará a los seis meses de la citada publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

2. No obstante, entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» la disposición final primera, de modificación de la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional, la disposición final segunda, de modificación del Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, los puntos uno a tres de la disposición final quinta, de modificación de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, la disposición final séptima, de modificación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y la disposición final undécima, de modificación de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras.

3. La disposición final décima de modificación de la disposición adicional décima tercera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año

2013, entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», sin perjuicio de que los apartados Uno, primer y segundo párrafo; Dos; Tres, párrafos primero y segundo; Cuatro; Cinco, párrafos primero a cuarto y, Seis, surtirán efectos a partir del 1 de enero de 2013, y de lo dispuesto en el apartado Siete.”

Por tanto, la LRJSP ha establecido una entrada en vigor progresiva, con carácter general un año después de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado»; si bien prevé igualmente en la Disposición final decimoséptima, un período de un año desde su entrada en vigor para la adecuación de la normativa reguladora; y en su Disposición adicional octava un plazo de tres años a contar desde su entrada en vigor para la adaptación de los convenios en vigor. A *sensu contrario*, cabe interpretar que la Ley no resultará de aplicación directa a los convenios vigentes durante el transcurso de dicho período de tres años salvo en la medida en que se adapten directamente a través de las correspondientes modificaciones de los mismos o bien de la normativa específica que los fundamente.

En este sentido, se puede señalar que una vez que la LRJSP ha entrado en vigor en cuanto al régimen de convenios en ella previsto –transcurrido un año desde su publicación- tal y como se prevé en la Disposición final decimooctava, se otorga el plazo de un año para adecuar la normativa que resulte incompatible y el plazo de tres años para adaptar los convenios vigentes. Durante este período si bien deberán irse realizando las correspondientes adaptaciones, podemos afirmar que coexistirán convenios ya adaptados y otros pendientes de adaptación para los que seguirá siendo de aplicación la normativa vigente con anterioridad a la aprobación de la LRJSP.

De este modo, se articula una entrada en vigor progresiva de la LRJSP, mecanismo éste no ajeno a nuestro ordenamiento jurídico, y que se manifiesta en otras normas jurídicas, como es el caso de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, o la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP).

Ahora bien, llegados a este punto es importante matizar que la LRJSP, a diferencia del tratamiento realizado respecto de otros ámbitos de regulación incluidos en la misma, más allá de la entrada en vigor progresiva analizada, nada ha dispuesto respecto de los Convenios que no estando vigentes a su entrada en vigor, sin embargo se hubiera iniciado su tramitación con anterioridad al 2 de octubre de 2016 sin haber culminado la misma con su suscripción antes de la fecha indicada.

En estos casos, a juicio de esta Intervención General, deben diferenciarse dos supuestos distintos: en primer lugar, aquellos convenios que se suscriban en el ámbito de un procedimiento administrativo concreto al que resulten de aplicación las normas específicas y supletoriamente las normas generales de procedimiento administrativo; y en segundo lugar, aquellos convenios de colaboración que no se suscriban en el marco de procedimientos administrativos regulados por normas específicas sino a los que les resultaban de aplicación únicamente las escasas disposiciones sobre convenios de colaboración dispersas en diferentes bloques normativos que se mantienen vigentes.

Respecto del primero de los supuestos, tal y como se ha indicado anteriormente, en tanto no se adapten las normas en el plazo de un año, la LRJSP no será de aplicación directa por lo que resultará de aplicación el régimen precedente debiéndose estar al régimen transitorio que establezcan dichas disposiciones que se vayan adaptando en cuanto a los procedimientos iniciados con anterioridad, siendo de aplicación, en defecto de dicho régimen transitorio, lo

dispuesto con carácter general en la Disposición transitoria tercera de Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), en relación con el régimen transitorio de los procedimientos.

Por el contrario, en relación al segundo de los supuestos, esto es, convenios de colaboración a los que resultaban de aplicación las diversas disposiciones normativas dispersas en distintas normas que componen los diferentes bloques normativos que regulan la actuación de los órganos del sector público (administrativo, financiero y político), en la medida en que no contaban con una regulación unitaria que abordase un procedimiento de tramitación, vacío al que ha venido a cubrir la nueva LRJSP, les será de aplicación directa la nueva Ley cuando los mismos no se hubieran suscrito con anterioridad al 2 de octubre de 2016, fecha de entrada en vigor de la citada norma.

En este sentido, ha de tenerse en cuenta que no podría aplicarse analógicamente la Disposición transitoria tercera de la LPAC dado que al no haber regulación precedente que concretase qué momento se entiende por inicio del expediente no habría seguridad jurídica sobre la aplicación de la citada disposición. No obstante, ello no significa que hayan de iniciarse todas las actuaciones habida cuenta que por aplicación de los principios que rigen la actuación de la Administración se entenderán válidos todos los trámites realizados en el marco de disposiciones que se mantienen vigentes y compatibles con la nueva Ley, debiendo únicamente ajustarse a las novedades derivadas de la misma con carácter previo a su suscripción.

Adicionalmente a lo anterior, ha de tenerse en cuenta lo señalado en la Disposición final decimoquinta en relación al desarrollo normativo.

Disposición final decimoquinta. *Desarrollo normativo de la Ley.*

“Se faculta al Consejo de Ministros y a los Ministros de Presidencia y de Hacienda y Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para el desarrollo de la presente Ley, así como para acordar las medidas necesarias para garantizar la efectiva ejecución e implantación de las previsiones de esta Ley.

En el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ley, mediante Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, se desarrollará lo previsto en el artículo 85 sobre la supervisión continua”.

Por tanto, las consideraciones que se realizarán a continuación serán de aplicación a los nuevos convenios que se suscriban a partir del 2 de octubre de 2016 a los que resulten de aplicación directa conforme a lo indicado anteriormente las disposiciones de la LRJSP y se limitarán a analizar las cuestiones que afectan al ejercicio de la función interventora. Respecto de las modificaciones o adendas, prórrogas y resoluciones por mutuo acuerdo que se proyecten suscribir de Convenios vigentes, deberá tenerse en cuenta la previsión de la Disposición adicional octava, aplicándose los trámites del artículo 50 de la LRJSP que les resulten preceptivos a medida que se vayan adaptando.

Igualmente, deberá tenerse en cuenta que el análisis que se efectúa a continuación no puede suplir la falta de desarrollo reglamentario por lo que habrán de tenerse en cuenta las reglas generales sobre aplicación e interpretación de las normas legales así como de las reglamentarias que no se hayan derogado expresamente y no contradigan lo dispuesto en la nueva Ley. Por tanto, en el momento en que se produzca el desarrollo reglamentario deberán

revisarse los criterios de aplicación examinados a continuación.

En virtud de lo expuesto, desde la perspectiva de la función interventora, habrá que distinguir:

I. Convenios de colaboración que se rigen por la normativa anterior antes de su adaptación a la LRJSP:

A) Aquéllos convenios que se autoricen por Consejo de Ministros, autorización que lleva implícita la aprobación del gasto, en virtud del artículo 74.5 de la LGP: seguirán sometidos al régimen general de fiscalización previa.

B) Aquéllos convenios que no hayan de ser aprobados por Consejo de Ministros en virtud del artículo 74.5 de la LGP: están sometidos al régimen de fiscalización e intervención previa de requisitos básico, aplicándose el ACM de 2008 en los mismos términos en que viene realizándose.

II. Convenios de colaboración que deban regirse por la LRJSP:

A) Aquéllos convenios que se autoricen por Consejo de Ministros, autorización que lleva implícita la aprobación del gasto, en virtud del artículo 74.5 de la LGP: seguirán sometidos al régimen general de fiscalización previa.

B) Aquéllos convenios que no hayan de ser autorizados por Consejo de Ministros en virtud del artículo 74.5 de la LGP: estarán sometidos al régimen de fiscalización e intervención previa de requisitos básicos, comprobándose, además de los extremos establecidos en el apartado Primero del ACM de 2008, los requisitos previstos en el apartado Vigésimo primero del citado Acuerdo en los términos que resultan del análisis de las siguientes

CUESTIONES

1. Vigencia de las autorizaciones e informes preceptivos establecidos en disposiciones integradas en el bloque normativo regulador de los aspectos presupuestarios [Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) y su normativa de desarrollo; la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPySF); y la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 (LPGE para 2016)], como trámites singulares subsistentes no subsumidos en la autorización previa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas prevista en el artículo 50.2.c) de la LRJSP.
2. Efectos de la LRJSP sobre el extremo: *“que existe la previa autorización (...) por la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica”*, cuyo fundamento deriva del Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990, sobre Convenios de Colaboración con Comunidades Autónomas.
3. Vigencia del extremo *“(...) informe del Ministerio o Ministerio afectado”*, preceptivo en virtud de la Disposición adicional decimotercera de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC).
4. Tratamiento de los nuevos requisitos y trámites previstos en la LRJSP que no estuvieran establecidos como extremos de preceptiva comprobación en los apartados Primero y Vigésimo primero del ACM de 2008, incluida la autorización previa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas prevista en el artículo 50.2 c) de la LRJSP, en caso

de constituir un trámite distinto y adicional a los hasta ahora establecidos en la normativa que resulte de aplicación y continúe vigente.

A efectos de resolver las cuestiones enunciadas, se estima oportuno realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

I

La LRJSP establece entre los nuevos trámites preceptivos para la suscripción de convenios por la Administración General del Estado o sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes: *“la autorización previa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas”*, autorización que se exigirá para *“su firma, modificación, prórroga y resolución por mutuo acuerdo entre las partes”* (artículo 50.2 c) de la LRJSP) y al mismo tiempo, mantiene la necesidad de incluir en el expediente, *“cualquier otro informe preceptivo que establezca la normativa aplicable”* [artículo 50.2 b) de la LRJSP].

La duda se plantea sobre el alcance de la nueva autorización previa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y, en concreto, si en la misma hay que entender subsumidos el informe preceptivo exigido por la Disposición adicional primera de la LPGE para 2016 y la autorización preceptiva que requiere la Disposición adicional segunda de esta misma Ley para la concesión de préstamos y anticipos financiados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado habida cuenta que en la actualidad, la inexistencia de ambos o su carácter desfavorable constituyen motivo de reparo suspensivo, en virtud del apartado Vigésimo primero del ACM de 2008.

Con carácter general, como señaló la Abogacía General del Estado-Dirección General del Servicio Jurídico del Estado en su informe 4/03, de 15 de octubre, *“configurada como una técnica o modalidad de intervención administrativa por virtud de la cual se permite la realización de una actividad, sea material o jurídica, previa constatación de que la misma es conforme al interés público, la autorización constituye un acto típico o característico de conclusión de un procedimiento administrativo sustantivo, ya quede referida a la realización por un particular de una actividad privada ya quede referida a la realización por parte de la propia Administración de una actividad (pública) de su competencia, supuesto este último en el que la autorización no es sino un mecanismo de tutela o control, por razones de legalidad o de oportunidad, (...)”*.

Sin embargo, el informe previsto en la Disposición adicional primera y la autorización preceptiva exigida por la Disposición adicional segunda, ambas de la LPGE para 2016, tienen un fundamento, alcance y contenido muy concreto y específico.

Así, el primero de ellos, de conformidad con lo previsto en el artículo 20.3 de la LOEPySF, constituye un informe preceptivo para la concesión de subvenciones o suscripción de convenios por parte de cualquiera de los sujetos que integran el subsector Administración central o el subsector Administraciones de Seguridad Social, con la Administración de una Comunidad Autónoma que hubiera incumplido su objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto, en su caso, cuando conlleven una transferencia de recursos de los subsectores de la Administración central o Administraciones de la Seguridad Social a la Comunidad Autónoma incumplidora, impliquen un compromiso de realización de gastos de esta última, o se den ambas circunstancias simultáneamente, y se precisará con carácter previo a su autorización.

Por su parte, la autorización exigida por la Disposición adicional segunda de la LPGE para 2016 tiene igualmente por finalidad *“atender al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”*, atribuyéndose su competencia al Ministro quien ha delegado expresamente la misma en la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, de acuerdo con la Orden HAP/1335/2012, de 14 de junio.

Como se deduce de la regulación analizada, ambas disposiciones se enmarcan dentro del bloque de normativa presupuestaria. En cuanto a este último, el espíritu de la LRJSP no ofrece dudas en cuanto a la necesidad de preservar las normas que disciplinan la vertiente presupuestaria. Así se deduce con claridad de su preámbulo (párrafo séptimo de su epígrafe I), en el que se refleja de forma expresa: *“La presente Ley... abarca, por un lado, la legislación básica sobre régimen jurídico administrativo, aplicable a todas las Administraciones Públicas; y por otro, el régimen jurídico específico de la Administración General del Estado, donde se incluye tanto la llamada Administración institucional, como la Administración periférica del Estado. Esta Ley contiene también la regulación sistemática de las relaciones internas entre las Administraciones, estableciendo los principios generales de actuación y las técnicas de relación entre los distintos sujetos públicos. Queda así sistematizado el ordenamiento de las relaciones ad intra e inter Administraciones, que se complementa con su normativa presupuestaria, destacando especialmente la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y las leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado”*.

En consecuencia, no pueden entenderse subsumidos en la autorización previa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas prevista en el artículo 50.2 c) de la LRJSP ni el informe preceptivo exigido por la Disposición adicional primera de la LPGE para 2016 ni la autorización preceptiva que requiere la Disposición adicional segunda también de esta última Ley. Por tanto, seguirán siendo trámites preceptivos e independientes de aquella cuya inexistencia o carácter desfavorable será motivo de reparo suspensivo, en virtud del apartado Vigésimo primero del ACM de 2008.

II

La segunda de las cuestiones suscitadas se concreta en determinar los efectos de la LRJSP sobre el extremo: *“que existe la previa autorización (...) por la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica”*, cuyo fundamento se encuentra en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990, sobre Convenios de Colaboración con Comunidades Autónomas.

Con ocasión de la tramitación del anteproyecto de esta Ley, este Centro ya puso de manifiesto la necesidad concretar en la nueva Ley los efectos que su aprobación tendría sobre la vigencia del citado ACM de 1990, y la conveniencia, teniendo en cuenta la naturaleza del citado Acuerdo y la problemática suscitada con anterioridad en otros supuestos análogos, de incluir expresamente dicho Acuerdo total o parcialmente en la Disposición derogatoria, si esa era su finalidad, por motivos de seguridad jurídica y evitar las dudas que pudieran suscitarse sobre si el mismo continuaría vigente tras la entrada en vigor de la Ley y, en su caso, qué preceptos concretos de dicho Acuerdo seguirían estando vigentes.

Sin embargo, la LRJSP aprobada no recogió finalmente la derogación expresa del ACM de 1990, limitándose su Disposición derogatoria única a señalar de forma general *“que quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan, contradigan o resulten”*

incompatibles con lo dispuesto en la presente Ley”, para a continuación enumerar una serie de disposiciones (que quedan derogadas expresamente) entre las que no se incluye el reiterado Acuerdo.

Por tanto, una vez en vigor la LRJSP procede examinar la vigencia de dicho Acuerdo partiendo para ello de su configuración y naturaleza respecto de la cual ya tuvo ocasión de pronunciarse la Abogacía General del Estado-Dirección General del Servicio Jurídico del Estado (AGE-DSJE), en su informe 4/12, de 9 de marzo, con motivo de la supresión de la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica, indicando al respecto lo siguiente:

«(...) la supresión de la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica..., no implica la derogación de la autorización previa a la suscripción de convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas prevista en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990 (modificado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 3 de julio de 1998), Acuerdo que ha de entenderse vigente en tanto no sea objeto de derogación (artículo 2.2 del Código Civil), máxime cuando una norma posterior en el tiempo al Real Decreto 1886/2011 (el Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) atribuye a una unidad concreta de ese Departamento (la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales), competencia para tramitar la autorización de los referidos convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Partiendo de la vigencia del Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990 y de la autorización previa que en el mismo se regula, la supresión de la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica obliga a determinar qué órgano ha de asumir transitoriamente (y en tanto no se clarifique normativamente la cuestión de forma expresa) dicha competencia, siendo lógico entender que la misma corresponda al Consejo de Ministros, tanto por ser el órgano jerárquicamente superior a la Comisión Delegada suprimida, como por participar de las características de aquélla, en la medida en que ambos son un órgano de gobierno (no de administración) y un órgano colegiado».

Llegados a este punto, se hace preciso distinguir entre los distintos bloques normativos que afectan o inciden en el desarrollo de los diferentes procedimientos y que, aunque muchas veces relacionados, se desenvuelven en esferas distintas. En concreto, en este caso hay que partir de la distinción entre el bloque administrativo, financiero y el político.

En relación con este último, el preámbulo de la propia LRJSP, tras hacer referencia al bloque financiero que se mantiene en los términos anteriormente indicados, señala:

“Se conserva como texto independiente la Ley de Gobierno, que por regular de forma específica la cabeza del poder ejecutivo de la nación, de naturaleza y funciones eminentemente políticas, debe mantenerse separada de la norma reguladora de la Administración Pública, dirigida por aquél. De acuerdo con este criterio, la presente Ley modifica aquella, con el objeto de extraer aquellas materias que, por ser más propias de la organización y funciones de los miembros del gobierno en cuanto que órganos administrativos, deben regularse en este texto legal”.

En consecuencia, a juicio de esta Intervención General, se mantiene la necesidad de la autorización del Consejo de Ministros por los siguientes motivos:

- La no derogación expresa del Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990, cuyo contenido, en lo que a la cuestión suscitada se refiere, no resultaría incompatible con lo dispuesto en la LRJSP.

- La autorización prevista en el artículo 50.2 c) de la LRJSP se atribuye a un órgano - Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas- que no goza del carácter de órgano colegiado y de gobierno de la extinta Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica (que sí tiene el Consejo de Ministros).

- La autorización indicada en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990, cuenta con una tramitación específica.

Esta tramitación va referida únicamente a los convenios con las Comunidades Autónomas, sin que, en consecuencia, pueda resultar extensible con carácter general a la autorización del artículo 50.2 c) de la LRJSP, habida cuenta que esta última, recordemos, se extiende a todos los convenios que suscriba la Administración General del Estado o sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes, con independencia, por tanto, de si lo son -o no- con una Comunidad Autónoma.

En virtud de lo anterior, desde la perspectiva de la función interventora seguirán siendo de aplicación las conclusiones reflejadas en los informes de esta Intervención General, de 14 de marzo y 11 de abril de 2012, respecto de los expedientes de convenios de colaboración con Comunidades Autónomas, y los efectos derivados de la supresión de la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica.

III

El “*informe del Ministerio o Ministerio afectados*” a que se refiere el apartado Vigésimo primero 3.1.1 c) del ACM de 2008 tenía su fundamento jurídico en la Disposición adicional decimotercera de la LRJ-PAC, que ha sido derogada por la Disposición derogatoria única de la LPAC.

A juicio de esta Intervención General, dicho extremo debe entenderse sustituido por su trámite equivalente en la nueva norma, circunstancia que se cumplirá en la medida en que el contenido de la memoria preceptiva exigida por el artículo 50.1 de la LRJSP sea equivalente al contenido del informe que preveía la norma derogada.

Así, de acuerdo con el citado artículo 50.1 de la LRJSP:

“Sin perjuicio de las especialidades que la legislación autonómica pueda prever, será necesario que el convenio se acompañe de una memoria justificativa donde se analice su necesidad y oportunidad, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como el cumplimiento de lo previsto en esta Ley”.

Por su parte, sobre el contenido del informe del Ministerio afectado que exigía la Disposición adicional decimotercera de la LRJ-PAC tuvo ocasión de pronunciarse la AGE-DSJE, en Dictamen de 1 de julio de 1999, señalando al respecto lo siguiente:

“(…), aunque la disposición adicional decimotercera de la LRJ-PAC no precisa cuál sea el contenido del informe a que la misma se refiere, es razonable entender que dicho informe ha de tener un contenido y finalidad sustancialmente idénticos a los de la Memoria que prevé el

Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990, debiéndose expresarse en aquel, por tanto, las razones que, partiendo de los antecedentes y circunstancias concurrentes y de los objetivos que se propongan, justifiquen la necesidad o conveniencia de la celebración del convenio de colaboración. En efecto, dado que el procedimiento a que se refiere la tan citada disposición adicional de la LRJ-PAC tiene por finalidad, como cualquier otro procedimiento administrativo, garantizar, además de la legalidad de la actuación administrativa correspondiente (...), su acierto y oportunidad y teniendo en cuenta, más concretamente, que, dentro del procedimiento, el informe constituye el trámite encaminado a proporcionar los elementos de juicio necesarios que garanticen el acierto de la decisión que deba adoptarse, debe entenderse que el informe del Ministerio o Ministerios afectados no puede tener otra finalidad que la de asegurar el acierto y oportunidad de la celebración del convenio en cuanto actuación administrativa instrumental que se estima idónea para la satisfacción de las necesidades de que en cada caso se trate, lo que, sin duda alguna, exige la exposición de las razones que justifiquen la propia celebración del convenio”.

De un análisis comparado entre el contenido de la memoria exigida por el artículo 50.1 de la LRJSP y el contenido que debía tener el informe previsto en la derogada Disposición adicional decimotercera de la LRJ-PAC, se observa que si bien aquella puede en algún aspecto ser más amplia que el informe, sin embargo, el contenido de éste se entiende que también queda subsumido en aquella.

En consecuencia, a la vista de la identidad de razón, fundamento y finalidad, el extremo previsto en el apartado Vigésimo primero 3.1.1 c) del ACM 2008 ha de entenderse sustituido en los Convenios a los que resulte de aplicación la LRJSP por la Memoria exigida por el artículo 50.1 de la LRJSP.

IV

Finalmente, respecto de los nuevos requisitos y trámites previstos en la LRJSP que no estuvieran establecidos como extremos de preceptiva comprobación en el apartado Primero y Vigésimo primero del ACM de 2008, incluida la autorización previa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas prevista en el artículo 50.2 c) de la LRJSP, en los términos analizados, deberá tenerse en cuenta que habrán de formar parte del expediente que se remita a la Intervención competente para el ejercicio de la fiscalización o intervención previa habida cuenta que, en virtud del artículo 13 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, *“la Intervención recibirá el expediente original completo una vez reunidos todos los justificantes y emitidos los informes preceptivos y cuando esté en disposición de que se dicte acuerdo por quien corresponda (...)”*.

A tales efectos, habrá de tenerse en cuenta que dicha autorización será aplicable a los convenios de colaboración que se suscriban a partir de la entrada en vigor de la citada Ley, así como a sus modificaciones, prórrogas y resoluciones por mutuo acuerdo. Sin embargo, tal y como se indicó al inicio de la presente Circular, el régimen de autorizaciones previsto en la nueva LRJSP no será aplicable a los convenios suscritos con anterioridad a la entrada en vigor de la misma y, en consecuencia, tampoco a sus modificaciones, prórrogas y resoluciones por mutuo acuerdo en la medida en que les siga siendo de aplicación el régimen anterior.

De acuerdo con las consideraciones realizadas, el criterio de esta Intervención General se concreta en las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Siguen siendo trámites preceptivos e independientes de la autorización previa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas prevista en el artículo 50.2 c) de la LRJSP: el informe preceptivo exigido por la Disposición adicional primera de la LPGE para 2016; y la autorización preceptiva que requiere la Disposición adicional segunda también de esta última Ley. La inexistencia o carácter desfavorable de alguno de estos en los expedientes en que resulten exigibles será motivo de reparo suspensivo, en virtud del apartado Vigésimo primero 3.1.1 d) y e); 3.1.2 c) y d); 3.1.3 b) y c), según los casos, del ACM 2008.

SEGUNDA.- En cuanto a los efectos de la LRJSP en los trámites previstos en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990, sobre Convenios de Colaboración con Comunidades Autónomas, se mantienen las conclusiones reflejadas en los informes de esta Intervención General, de 14 de marzo y 11 de abril de 2012, sobre la necesidad de autorización del Consejo de Ministros respecto de los expedientes de convenios de colaboración con Comunidades Autónomas, y los efectos derivados de la supresión de la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica, respecto a las previsiones recogidas en el apartado Vigésimo primero 3.1.1 a) y 3.1.2 a), según los casos, del ACM 2008.

TERCERA.- El extremo previsto en el apartado Vigésimo primero 3.1.1 c) del ACM 2008 ha de entenderse sustituido en los Convenios a los que resulte de aplicación la LRJSP por la Memoria exigida por el artículo 50.1 de la LRJSP.

CUARTA.- Respecto de los nuevos requisitos y trámites previstos en la LRJSP que no estuvieran establecidos como extremos de preceptiva comprobación en los apartados Primero y Vigésimo primero del ACM 2008, incluida la autorización previa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas prevista en el artículo 50.2 c) de la LRJSP, en los términos analizados, deberá tenerse en cuenta que habrán de formar parte del expediente que se remita a la Intervención competente para el ejercicio de la fiscalización o intervención previa, en virtud del artículo 13 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración.