

## PRIMER EJERCICIO

### GRUPO A1. LEGISLACIÓN

TEMA 8. Los convenios: régimen jurídico y procedimiento. Las encomiendas de gestión o encargos a medios propios personificados: límites en su utilización. El régimen jurídico de las subvenciones públicas: procedimientos. Contribuciones a organismos internacionales: tipos y procedimiento.

## ÍNDICE

1. RESUMEN EJECUTIVO Y RELACIÓN CON OTROS TEMAS
2. LOS CONVENIOS
  - 2.1. Régimen jurídico
  - 2.2. Procedimiento
3. LAS ENCOMIENDAS DE GESTIÓN O ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS PERSONIFICADOS: LÍMITES EN SU UTILIZACIÓN
4. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SUBVENCIONES PÚBLICAS
  - 4.1. Procedimientos
5. CONTRIBUCIONES A ORGANISMOS INTERNACIONALES
  - 5.1. Tipos
  - 5.2. Procedimiento

## **1. RESUMEN EJECUTIVO Y RELACIÓN CON OTROS TEMAS**

Este tema tiene por objeto la regulación de los convenios, su régimen jurídico y procedimientos. Asimismo, se refiere a la regulación de las encomiendas de gestión o encargos a medios propios personificados y, en particular, analiza los límites en la utilización de esta figura.

Por otra parte, se estudia en este tema el régimen jurídico de las subvenciones públicas y en concreto, los procedimientos de concesión.

Por último, se aborda la regulación de las contribuciones a organismos internacionales, sus tipos y procedimiento.

Este tema guarda relación general con el resto de los temas del bloque A.1 y, en especial, con el Tema 7 relativo al régimen jurídico de la contratación del sector público.

## **2. LOS CONVENIOS**

### **2.1 Régimen jurídico**

El régimen jurídico de los convenios se encuentra en el capítulo VI del título preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), titulado “De los convenios” y compuesto por los artículos 47 al 53.

#### **a) Definición y tipos de convenios administrativos**

El artículo 47.1 de la LRJSP recoge la definición de convenios administrativos, estableciendo que son convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común.

Están presentes en este precepto las principales notas definitorias del convenio. Así, se define el convenio como un acuerdo; se dice que este tiene "efectos jurídicos"; se refiere quiénes pueden ser parte del convenio, que serían las Administraciones Públicas y otras entidades de derecho público, incluyendo a las Universidades, y los sujetos de derecho privado; se distingue entre convenios interadministrativos y convenios de las Administraciones Públicas con los particulares, al decirse que los sujetos primeramente mencionados pueden celebrar convenios "entre sí o con sujetos de derecho privado"; y, por último, se incluye el fin del convenio, que es la colaboración al suscribirse "para un fin común".

El mismo artículo 47.1, tras definir lo que son los convenios administrativos, aborda en los siguientes párrafos la tarea de delimitarlos respecto de otras dos figuras afines, con las que presentan puntos en común y pueden confundirse, que son los protocolos generales de actuación y los contratos del sector público. Por lo que se refiere a los primeros, la ley establece que no son 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". Es, pues, la falta de carácter vinculante lo que distingue al protocolo del convenio, lo que queda aún más claro cuando en el mismo párrafo se añade, a continuación, "siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles", pues en tal caso, aunque se llamara protocolo, estaríamos ante un convenio. A los protocolos generales no les son de aplicación las normas que sobre los convenios se establecen en los artículos 47 a 53 de la LRJSP.

Por otro lado, se distinguen los convenios administrativos de los contratos del sector público, dando respuesta a lo señalado por el Tribunal de Cuentas en su Dictamen 878 de 30 de noviembre de 2010. Señala este tercer párrafo del artículo 47.1 LRJSP que, si el convenio tiene por objeto prestaciones propias de los contratos, entonces es un contrato, y debe ser tratado como tal en lo que hace su naturaleza y régimen jurídico aplicándose lo previsto en la legislación de contratos del sector público. (Ley 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).

De acuerdo con el artículo 47.2, los convenios suscritos por las Administraciones Públicas, organismos públicos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes, así como por las universidades públicas, deben formar parte de alguno de los siguientes tipos:

- Convenios interadministrativos, firmados entre dos o más Administraciones Públicas, o bien entre dos o más organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones públicas, y que podrán incluir la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, para el ejercicio de competencias propias o delegadas. Quedan excluidos los convenios interadministrativos suscritos entre dos o más Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, que se regirán en cuanto a sus supuestos, requisitos y términos por lo previsto en sus respectivos Estatutos de autonomía.
- Convenios intradministrativos, firmados entre organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de una misma Administración Pública.
- Convenios firmados entre una Administración Pública u organismo o entidad de derecho público y un sujeto de Derecho privado.
- Convenios no constitutivos ni de Tratado internacional, ni de Acuerdo internacional administrativo, ni de Acuerdo internacional no normativo, firmados entre las Administraciones Públicas y los órganos, organismos públicos o entes de un sujeto de Derecho internacional, que estarán sometidos al ordenamiento jurídico interno que determinen las partes.

Respecto a estos últimos, son denominados convenios "internacionales" por simplificar su enunciación, aunque en puridad no se trata de convenios firmados entre naciones. A lo que la ley se refiere en este apartado es a los convenios firmados entre una Administración y "los órganos, organismos públicos o entes de un sujeto de Derecho internacional", pero excluyendo los constitutivos de Tratado internacional, Acuerdo internacional administrativo, o Acuerdo internacional no normativo. En estos tres supuestos la exclusión obedece a la sujeción específica de estos instrumentos a las reglas establecidas en la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales. Pero, fuera de ellos, sí serían convenios administrativos los restantes que se suscriban entre una Administración Pública y cualesquiera órganos o entidades de un sujeto de Derecho internacional. Por ejemplo, los convenios de cooperación transfronteriza. En tal caso, dice la Ley, el convenio se someterá "al ordenamiento jurídico interno que determinen las partes", esto es, a la LRJSP o a la ley extranjera.

#### b) Requisitos y validez de los convenios

Los requisitos de validez y eficacia de los convenios quedan previstos en el artículo 48 de la LRJSP.

De acuerdo con dicho precepto, podrán suscribir convenios con sujetos de derecho público y privado, las Administraciones Públicas, sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, sin que ello pueda suponer cesión de la titularidad de la competencia.

Concretamente, en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, podrán celebrar convenios los titulares de los Departamentos Ministeriales y los Presidentes o Directores de las dichas entidades y organismos públicos.

La suscripción de los convenios tiene como objetivo incrementar la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, colaborar en la realización de actividades de utilidad pública y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Asimismo, también se ajustarán a la legislación presupuestaria la gestión, la justificación y las demás actuaciones relacionadas con los gastos que sean consecuencia de los convenios que incluyan compromisos financieros para la Administración Pública o cualquiera de sus organismos públicos o entidades de derecho público vinculadas o dependientes que lo suscriban, así como con los fondos comprometidos en virtud de dichos convenios.

A su vez, es preciso mencionar que deberán ser financieramente sostenibles los convenios que incluyan compromisos financieros, generando la obligación, para aquellos que los suscriban, de ostentar capacidad para financiarlos durante su vigencia. No podrán superar a los gastos derivados de la ejecución del convenio las aportaciones financieras que se hayan comprometido a realizar los firmantes.

No obstante, conviene saber que, cuando el convenio instrumente una subvención, tiene que cumplir con lo dispuesto en la Ley General de Subvenciones y en la normativa autonómica de desarrollo que, cuando proceda, resulte aplicable.

En los casos en los que el convenio tenga como finalidad la delegación de competencias en una entidad local, deberá cumplirse lo estipulado en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Por otro lado, los convenios se perfeccionan por la prestación del consentimiento de las partes. Los convenios suscritos por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes resultarán eficaces una vez inscritos, en el plazo de 5 días hábiles desde su formalización, en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal, al que se refiere la disposición adicional séptima. Asimismo, serán publicados en el plazo de 10 días hábiles desde su formalización en el «Boletín Oficial del Estado», sin perjuicio de su publicación facultativa en el boletín oficial de la comunidad autónoma o de la provincia que corresponda a la otra administración firmante.

Finalmente, es importante precisar que las disposiciones integrantes del capítulo VI del título preliminar de la LRJSP no serán aplicables a las encomiendas de gestión y a los acuerdos de terminación convencional de los procedimientos administrativos.

#### c) Contenido de los convenios administrativos

El contenido de los convenios administrativos queda regulado en el artículo 49 de la LRJSP.

De acuerdo con este precepto, los aspectos que, como mínimo, deben integrar los convenios suscritos por las Administraciones Públicas, sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes, así como las universidades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, son los siguientes:

- Los sujetos que suscriben el convenio y la capacidad jurídica con que actúa cada una de las partes.
- La competencia en la que se fundamenta la actuación de la Administración Pública, de los organismos públicos y las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ella, o de las universidades públicas.
- El objeto del convenio y actuaciones que debe realizar cada sujeto para su cumplimiento, indicando, en su caso, la titularidad de los resultados obtenidos.
- Las obligaciones y compromisos económicos asumidos por cada una de las partes, si los hubiera, indicando su distribución temporal por anualidades y su imputación concreta al presupuesto correspondiente, de acuerdo con lo previsto en la legislación presupuestaria.

- Las consecuencias aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por cada una de las partes y, en su caso, los criterios para determinar la posible indemnización por el incumplimiento.
- Los mecanismos de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio y de los compromisos adquiridos por los firmantes. Este mecanismo resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios.
- El régimen de modificación del convenio. A falta de regulación expresa, la modificación del contenido del convenio requerirá acuerdo unánime de los firmantes.
- El plazo de vigencia del convenio, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

Los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior.

En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción.

En el caso de convenios suscritos por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, esta prórroga deberá ser comunicada al Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación (REOICO) al que se refiere la disposición adicional séptima.

## 2.2. Procedimiento

### a) Trámites para la suscripción de los convenios

Los trámites obligatorios, así como los efectos de la suscripción de los convenios, quedan establecidos en el artículo 50 de la LRJSP.

El convenio deberá ir acompañado de una memoria justificativa en la que se analicen su necesidad y su oportunidad, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad en cuestión y el cumplimiento de lo previsto en la ley, sin perjuicio de las especialidades que la legislación presupuestaria puede prever.

Además, si los convenios hubiesen sido suscritos por la Administración General del Estado o sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes, estos deberán estar acompañados, asimismo, por los siguientes informes, que deberán emitirse e incorporarse al expediente antes de proceder al perfeccionamiento del convenio.:

- El informe del servicio jurídico, que deberá emitirse en un plazo máximo de siete días hábiles desde su solicitud, transcurridos los cuales se continuará la tramitación.
- Cualquier otro informe preceptivo que establezca la normativa aplicable, que deberá emitirse en un plazo máximo de siete días hábiles desde su solicitud, transcurridos los cuales se continuará la tramitación.
- La autorización previa del Ministerio competente en materia de hacienda y función pública, para la firma, modificación, prórroga y resolución por mutuo acuerdo entre las partes del convenio. La autorización previa deberá emitirse en un plazo máximo de siete días hábiles desde la solicitud, transcurridos los cuales se continuará la tramitación.

Cuando el convenio que se suscriba esté exceptuado de la autorización previa, también lo estará del informe del ministerio responsable de la política territorial. No obstante, en todo caso, será preceptivo el informe del ministerio responsable de la política territorial respecto de los convenios que se suscriban entre la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes, con las comunidades autónomas o con entidades locales, o con sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes, en los casos siguientes:

- Convenios cuya finalidad sea la cesión o la adquisición de la titularidad de infraestructuras por la Administración General del Estado.
- Convenios que tengan como objetivo la creación de consorcios, previstos en el artículo 123 de esta ley.

Cuando los convenios plurianuales suscritos entre Administraciones Públicas incluyan aportaciones de fondos por parte del Estado para financiar actuaciones que se vayan a ejecutar exclusivamente por parte de otra Administración Pública y el Estado asuma, en el ámbito de sus competencias, los compromisos frente a terceros, la aportación del Estado de anualidades futuras estará condicionada a la existencia de crédito en los correspondientes presupuestos.

Los convenios interadministrativos suscritos con las comunidades autónomas serán remitidos al Senado por el ministerio responsable de la política territorial y encargado de la función pública.

#### b) Extinción de los convenios

Las causas de extinción de los convenios quedan recogidas en el artículo 51 de la LRJSP.

Los convenios pueden extinguirse como consecuencia, o bien del cumplimiento de las actuaciones que configuran su objeto, o bien por incurrir en alguna causa de

resolución del mismo. En particular, son causas de resolución de los convenios las siguientes:

- El transcurso del plazo de vigencia del convenio sin haberse acordado la prórroga del mismo.
- El acuerdo unánime de todos los firmantes.
- El incumplimiento de las obligaciones y los compromisos asumidos por parte de alguno de los firmantes.

En este caso, cualquiera de las partes podrá notificar a la parte incumplidora un requerimiento para que cumpla en un determinado plazo con las obligaciones o compromisos que se consideren incumplidos. Este requerimiento será comunicado al responsable del mecanismo de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio y a las demás partes firmantes.

Además, si transcurrido el plazo indicado en el requerimiento persistiera el incumplimiento, la parte que lo dirigió notificará a las partes firmantes la concurrencia de la causa de resolución y se entenderá resuelto el convenio.

La resolución del convenio por esta causa podrá conllevar la indemnización de los perjuicios causados, si así se hubiera previsto.

- Por decisión judicial declaratoria de la nulidad del convenio.
- Por cualquier otra causa distinta de las anteriores, prevista en el convenio o en otras leyes.

El artículo 52 de la LRJSP regula los efectos de la resolución de los convenios.

Es preciso señalar que tanto el cumplimiento como la resolución de los convenios dan lugar a su liquidación, teniendo esta última la finalidad de estipular las obligaciones y los compromisos correspondientes a cada una de las partes.

No obstante, en aquellos supuestos en los que se deriven compromisos financieros de los convenios, estos se entenderán cumplidos cuando su objeto se haya realizado en los términos y a satisfacción de ambas partes, de conformidad con las competencias de cada una, y en atención a las siguientes normas:

Si de la liquidación resultara que el importe de las actuaciones ejecutadas por alguna de las partes fuese inferior a los fondos que la misma hubiera recibido del resto de las partes del convenio para financiar dicha ejecución, aquella deberá reintegrar a estas el exceso que corresponda a cada una, en el plazo máximo de un mes desde que se hubiera aprobado la liquidación.

Transcurrido el plazo máximo de un mes sin que se haya producido el reintegro, se deberá abonar a dichas partes, también en el plazo de un mes contado desde ese momento, el interés de demora aplicable al citado reintegro, que será, en todo caso, el que resulte de las disposiciones de carácter general reguladoras del gasto público y de la actividad económico-financiera del sector público.

Si fuera superior, el resto de las partes del convenio, en el plazo de un mes desde la aprobación de la liquidación, deberá abonar a la parte de la que se trate la diferencia que corresponda a cada una de ellas, con el límite máximo de las cantidades que cada una de ellas se hubiera comprometido aportar en virtud del convenio. En ningún caso las partes del convenio tendrán derecho a exigir al resto cuantía alguna que exceda de los citados límites máximos.

Para finalizar el artículo 52, es importante mencionar que si concurriese cualquier causa de resolución del convenio mientras existan actuaciones en curso de ejecución, las partes, a propuesta de la comisión de seguimiento, vigilancia y control del convenio, podrán acordar la continuación y la finalización de las actuaciones en curso que consideren pertinentes, estipulando un plazo improrrogable para su finalización, transcurrido el cual deberá desarrollarse la liquidación de las mismas en los términos que han sido mencionados con anterioridad.

#### c) Remisión de los convenios al Tribunal de Cuentas

El artículo 53, regulador de la remisión de los convenios al Tribunal de Cuentas, cierra el capítulo VI del título preliminar de la LRJSP.

Dispone este artículo que aquellos convenios suscritos cuyos compromisos económicos excedan de 600.000 euros deberán ser remitidos electrónicamente al Tribunal de Cuentas u órgano externo fiscalizador de la comunidad autónoma, según proceda, dentro del plazo de los tres meses siguientes a su suscripción.

Además, las modificaciones, prórrogas o variaciones de plazos, la alteración de los importes de los compromisos económicos asumidos y la extinción de los convenios indicados también deberán ser comunicados al Tribunal de Cuentas o al órgano externo fiscalizador de la comunidad autónoma, según corresponda.

Para concluir, es importante resaltar que lo previsto en este artículo no afectará a las atribuciones del Tribunal de Cuentas o, cuando proceda, de los órganos fiscalizadores externos de las comunidades autónomas, en relación con la reclamación de datos, documentos y antecedentes que se estimen pertinentes en lo que se refiere a los contratos de cualquier naturaleza y cuantía.

### **3. LAS ENCOMIENDAS DE GESTIÓN O ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS PERSONIFICADOS: LÍMITES EN SU UTILIZACIÓN**

Como punto de partida hay que distinguir las encomiendas de gestión de tipo administrativo reguladas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, de la figura de los encargos a medios propios personificados que establece la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

- a) Las encomiendas de gestión en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

De acuerdo con el artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), la encomienda de gestión es un instrumento jurídico a través del cual los órganos administrativos o de las Entidades de Derecho Público pueden encomendar a otros órganos o Entidades de Derecho Público de la misma o de distinta Administración, la realización de actividades de carácter material o técnico, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño,

Estas encomiendas de gestión no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos regulados en la legislación de contratos del sector público. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto 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 (LCSP).

La encomienda de gestión regulada en la LRJSP es una manifestación de la potestad organizatoria de la Administración o, dicho de otro modo, del poder de autoorganización de la misma.

Dentro de la potestad organizatoria de la Administración, la encomienda se inscribe entre las técnicas de alteración del ejercicio de las competencias por los órganos administrativos, es decir, de las funciones que le son atribuidas a cada órgano por el ordenamiento.

El rasgo fundamental que permite distinguir la encomienda de gestión regulada en el artículo 11 de la figura de la delegación de competencias establecida en el artículo 9, es que la primera se refiere a actividades materiales o técnicas de un órgano o Entidad y no opera en el ámbito de la adopción de decisiones que forman parte de los elementos sustantivos del ejercicio de dicha competencia. Dicho de otra manera, la encomienda de gestión no supone cesión de la titularidad, pero tampoco de los elementos sustantivos de su ejercicio. En consecuencia, el órgano o Entidad de derecho público encomendante sigue siendo el responsable y debe dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda. La decisión seguirá siendo del

encomendante lo que tiene relevancia también a efectos de recursos administrativos.

La encomienda de gestión deberá formalizarse en el instrumento que se regule para cada Administración y, en su defecto, por acuerdo expreso de los órganos o Entidades de derecho público pertenecientes a la misma Administración entre los que opere la encomienda. La ley obliga a publicar en el Boletín Oficial correspondiente el acuerdo de encomienda, que deberá establecer las actividades a las que afecta, el plazo de vigencia y la naturaleza de la gestión que es objeto de encomienda. Solo tras su publicación del correspondiente acto o acuerdo tendrá ésta eficacia. Cada Administración podrá regular los requisitos necesarios para la validez de tales acuerdos que incluirán al menos expresa mención de la actividad o actividades a las que afecten, el plazo de vigencia y la naturaleza y alcance de la gestión encomendada.

Como prevención la ley dispone que el régimen de la encomienda que regula el artículo 11 de la Ley 40/2015 sólo es aplicable entre órganos administrativos excluyendo su aplicación a cualquier "encargo de gestión" de las actividades de carácter material, técnico a personas privadas. En estos casos deberán ajustarse, en lo que proceda a la legislación de contratos del Sector Público, sin que puedan encomendarse a este tipo personas la realización de actividades que deban realizarse con sujeción al derecho administrativo.

- b) Los encargos a medios propios personificados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público,

Los encargos a medios propios, regulados 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 el artículo 32 y en la disposición adicional vigésimo cuarta, son la fórmula a través de la cual los poderes adjudicadores podrán encargar la ejecución de las prestaciones propias de los contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obras y concesión de servicios a otra persona jurídica distinta a ellos, ya sea de derecho público o de derecho privado, siempre y cuando ésta tenga la calificación jurídica de medio propio personificado respecto de ellos.

El Derecho europeo, impulsado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ha ido imponiendo condiciones cada vez más estrictas a la atribución por Administraciones y entidades públicas de los denominados encargos a «medios propios o servicios técnicos» (in-house providing en la terminología anglosajona), en tanto en cuanto permite excluir la aplicación de las normas que regulan la contratación pública y, con ellas, la libre competencia. Al recurrir a esta técnica, los poderes públicos pueden encomendar determinadas tareas a sus medios propios, cuando se den ciertos requisitos, sin acudir al mercado para la provisión de las obras, servicios o suministros.

Las restricciones que ha ido imponiendo la jurisprudencia europea para que una entidad pueda ser considerada medio propio de un poder adjudicador han sido incorporadas a la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre contratación pública y, en su transposición al nuestro ordenamiento jurídico, a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Como señala su exposición de motivos, *“en la ley, siguiendo las directrices de la nueva directiva de contratación, han aumentado las exigencias que deben cumplir estas entidades, con lo que se evitan adjudicaciones directas que pueden menoscabar el principio de libre competencia”*.

Interesa destacar que la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, introduce incluso algunas limitaciones no contenidas en la citada directiva, siendo su regulación de los medios propios mucho más limitativa de la contratación *in-house* que la hasta contenida en nuestra anterior legislación de contratación pública (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).

Entre las nuevas condiciones introducidas por el art. 35 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, para que una entidad pueda calificarse de medio propio de un poder adjudicador, podemos destacar las siguientes:

1º. El requisito de que el medio propio efectúe «la parte esencial» de su actividad con el ente o los entes que ejercen un control análogo se concreta ahora en un porcentaje, que es el previsto en la directiva: es necesario que «más del 80 % de las actividades del medio propio se lleven a cabo en el ejercicio de los cometidos confiados por el poder adjudicador que hace el encargo y lo controla o por otras personas jurídicas controladas del mismo modo por la entidad que hace el encargo». De esta forma, el medio propio únicamente podrá prestar servicios hasta en un 20 % de su actividad con operadores privados.

2º. El requisito de que el capital del medio propio sea en su totalidad de titularidad pública se extiende también ahora a las fundaciones (siguiendo también en este punto a la directiva, que exige, sin distinción, «que no exista participación de capital privado en la persona jurídica controlada»). La Ley de Contratos dice así que «cuando el ente destinatario del encargo sea un ente de personificación jurídico-privada, además, la totalidad de su capital o patrimonio tendrá que ser de titularidad o aportación pública». De esta forma se exige que, cuando se trate de fundaciones, su patrimonio provenga exclusivamente de aportaciones públicas. Se impide, de esta forma, que las fundaciones constituidas por capital parcialmente privado puedan constituirse como medios propios, aun cuando en atención a su régimen de control y a otros factores se consideren fundaciones del sector público.

3º. La Ley de Contratos mantiene la exigencia formal del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (no prevista en la directiva) de que la condición de medio propio de la entidad destinataria del encargo respecto del poder adjudicador concreto que lo efectúa esté reconocida expresamente en sus estatutos o actos de creación, pero ahora se impone el cumplimiento de

dos requisitos para que se pueda reconocer esta condición: (i) conformidad o autorización expresa del poder adjudicador respecto del que vaya a ser medio propio; y (iii) verificación por parte de la entidad pública de la que dependa el ente de que vaya a ser medio propio, de que cuenta con medios apropiados para la realización de los encargos de conformidad con su objeto social. Con esta exigencia se trata de evitar que el ente instrumental tenga que recurrir en exceso, por carecer de los medios necesarios para llevar a cabo el encargo, a la subcontratación.

4º. El cuarto límite importante introducido por la Ley de Contratos se refiere a la subcontratación: se establece, con algunas excepciones, un límite cuantitativo general a la subcontratación, en virtud del cual el importe de las prestaciones parciales que el medio propio pueda contratar con terceros no excederá del 50 % de la cuantía del encargo.

La voluntad de la ley de limitar la posibilidad de que los medios propios subcontraten el objeto del encargo tiene por objeto evitar situaciones de fraude de la legislación de contratación pública. Como ha puesto de relieve el Tribunal de Cuentas, el fraude de las normas de contratación puede resultar cuando un poder adjudicador utiliza a la encomendaria *«como una mera entidad intermedia con cuyo concurso se habilita un cambio de régimen jurídico en materia de contratación pública, mucho más rápido y flexible en su tramitación, pero también con muchas menos garantías para el interés público, al sustituir un eventual contrato administrativo (si lo hubiera celebrado directamente la Administración) por uno privado (celebrado por un ente instrumental sometido al derecho privado)»*.

#### **4. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SUBVENCIONES PÚBLICAS**

##### **4.1. Procedimientos**

La normativa reguladora de las subvenciones está constituida, fundamentalmente, por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), y su Reglamento de desarrollo aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio,

El artículo 2 de la LGS establece que se entiende por subvención toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de la ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

- a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.
- b) 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 realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.

- c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

La LGS en su artículo 22 distingue dos tipos de procedimiento para la concesión de subvenciones, el de concurrencia competitiva y el de concesión directa.

El procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva. Tendrá la consideración de concurrencia competitiva el procedimiento mediante el cual la concesión de las subvenciones se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria, y adjudicar, con el límite fijado en la convocatoria dentro del crédito disponible, aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios.

En este supuesto, y sin perjuicio de las especialidades que pudieran derivarse de la capacidad de autoorganización de las Administraciones públicas, la propuesta de concesión se formulará al órgano concedente por un órgano colegiado a través del órgano instructor. La composición del órgano colegiado será la que establezcan las correspondientes bases reguladoras.

Excepcionalmente, siempre que así se prevea en las bases reguladoras, el órgano competente procederá al prorrateo, entre los beneficiarios de la subvención, del importe global máximo destinado a las subvenciones.

Como alternativa al régimen de concurrencia competitiva, la normativa reguladora de las subvenciones establece el correspondiente al régimen de concesión directa. En estas subvenciones se excluye la concurrencia para la determinación del beneficiario.

Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones:

1ª Las previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, en los términos recogidos en los convenios y en la normativa reguladora de estas subvenciones.

Se entiende por subvención prevista nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado aquella en que al menos su dotación presupuestaria y beneficiario aparezcan determinados en los estados de gasto del Presupuesto.

El objeto de estas subvenciones deberá quedar determinado expresamente en el correspondiente convenio de colaboración o resolución de concesión que, en todo caso, deberá ser congruente con la clasificación funcional y económica del correspondiente crédito presupuestario.

2º. Aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la Administración por una norma de rango legal, que seguirán el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa.

3°. Con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.

#### Procedimiento ordinario o de concurrencia competitiva

Antes de procederse al otorgamiento de la subvención se han de aprobar las normas que establecen sus bases reguladoras, que habrán de publicarse en el boletín oficial correspondiente.

De acuerdo con el artículo 17 de la LGS. en el ámbito de la Administración General del Estado, así como de los organismos públicos y restantes entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de aquélla, los ministros correspondientes establecerán las oportunas bases reguladoras de la concesión.

Las citadas bases se aprobarán por orden ministerial, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y previo informe de los servicios jurídicos y de la Intervención Delegada correspondiente, y serán objeto de publicación en el "Boletín Oficial del Estado".

La norma reguladora de las bases de concesión de las subvenciones concretará, como mínimo, los siguientes extremos:

- a) Definición del objeto de la subvención.
- b) Requisitos que deberán reunir los beneficiarios para la obtención de la subvención y, en su caso, los miembros de las entidades contempladas en el apartado 2 y segundo párrafo del apartado 3 del artículo 11 de esta Ley; diario oficial en el que se publicará el extracto de la convocatoria, por conducto de la BDNS, una vez que se haya presentado ante ésta el texto de la convocatoria y la información requerida para su publicación; y forma y plazo en que deben presentarse las solicitudes.
- c) Condiciones de solvencia y eficacia que hayan de reunir las personas jurídicas a las que se refiere el apartado 2 del artículo 12 de esta ley.
- d) Procedimiento de concesión de la subvención.
- e) Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y, en su caso, ponderación de los mismos.
- f) Cuantía individualizada de la subvención o criterios para su determinación.
- g) Órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento de concesión de la subvención y el plazo en que será notificada la resolución.
- h) Determinación, en su caso, de los libros y registros contables específicos para garantizar la adecuada justificación de la subvención.

i) Plazo y forma de justificación por parte del beneficiario o de la entidad colaboradora, en su caso, del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos.

j) Medidas de garantía que, en su caso, se considere preciso constituir a favor del órgano concedente, medios de constitución y procedimiento de cancelación.

k) Posibilidad de efectuar pagos anticipados y abonos a cuenta, así como el régimen de garantías que, en su caso, deberán aportar los beneficiarios.

l) Circunstancias que, como consecuencia de la alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, podrán dar lugar a la modificación de la resolución.

m) Compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.

n) Criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones. Estos criterios resultarán de aplicación para determinar la cantidad que finalmente haya de percibir el beneficiario o, en su caso, el importe a reintegrar, y deberán responder al principio de proporcionalidad.

El procedimiento se inicia siempre de oficio, mediante una convocatoria aprobada por el órgano competente.

Una vez efectuada la convocatoria, los interesados formalizarán sus solicitudes en forma y plazo.

La evaluación de las solicitudes ha de llevarse a cabo por un órgano colegiado - garantía formal de objetividad-, que emite un informe y lo traslada al órgano instructor del procedimiento. Éste elabora una propuesta de resolución provisional, que notificará a los interesados para que formulen alegaciones en el plazo de diez días, pudiendo prescindirse de este trámite -como sucede en el procedimiento administrativo común- cuando no consten en el expediente otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por los interesados.

Una vez aceptada la subvención, el órgano competente resolverá el procedimiento, de manera motivada, debiendo quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte; la resolución contendrá también de manera expresa las solicitudes que hubieran sido desestimadas. Seguidamente se procede a la notificación de la resolución a los beneficiarios, y sólo en el momento en que hayan sido notificados se consolida su derecho.

El plazo máximo de resolución y notificación del procedimiento es de seis meses. El vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución legítima a los interesados para entender desestimada por silencio administrativo la solicitud de concesión de la subvención.

La resolución del procedimiento se notificará a los interesados.

## **5. CONTRIBUCIONES A ORGANISMOS INTERNACIONALES**

### **5.1 Tipos**

Las contribuciones a organismos internacionales constituyen una actividad administrativa de creciente importancia tanto en el ámbito nacional como internacional. Supone, a su vez, un porcentaje importante de la actividad financiera del Estado.

Por contribuciones se entiende aquellas cuotas o aportaciones económicas realizadas de manera voluntaria o no por un Estado, en virtud de su pertenencia a una organización o por iniciativa propia, y que implica una concesión normalmente no reembolsable. Se pueden dirigir a nutrir el presupuesto de una organización determinada, a financiar programas u otras actividades de interés para el ámbito de los objetivos de la política exterior del Estado que está realizando la contribución.

Se distinguen los distintos tipos de contribuciones a organismos internacionales (OOII):

#### **1. Contribuciones a OOII de los que España es miembro (obligatorias)**

El artículo 2.4 c) del Reglamento de la LGS establece que estas aportaciones<sup>1</sup> quedan excluidas del ámbito de aplicación de la LGS, y por tanto siguen las normas reguladoras de los correspondientes organismos y tratados internacionales.

#### **2. Contribuciones voluntarias a OOII**

Estas contribuciones van dirigidas fundamentalmente a financiar organismos, programas y actividades en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo, regulada en la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global.

Un ejemplo serían las aportaciones que se hacen a los organismos especializados de las NNUU tales como el PNUD, UNICEF, etc. Si bien las leyes de cada Estado determinan los procedimientos a seguir para conceder esas contribuciones, corresponde a los órganos de gobierno de cada organización todo lo relativo a la recepción, tramitación y ejecución de las contribuciones recibidas.

### **5.2 Procedimiento**

El procedimiento de las contribuciones a organismos internacionales de los que España es miembro (obligatorias) se inicia cuando se recibe la comunicación del organismo internacional en la que se indica el importe de la cuota a pagar. Posteriormente se procede al pago de la misma por los centros gestores, limitándose a tramitar el pago del importe señalado.

---

<sup>1</sup> Las aportaciones dinerarias que en concepto de cuotas ordinarias o extraordinarias satisfaga una Administración Pública española a organismos internacionales para financiar total o parcialmente, con carácter indiferenciado, la totalidad o un sector de la actividad del mismo

El procedimiento concreto dependerá de las normas de cada OOI. Por ejemplo, en el caso de las NNUU, el artículo 17 CNU establece que la Asamblea General examinará y aprobará el presupuesto de la Organización. Los miembros sufragarán los gastos de la Organización en la proporción que determine la Asamblea General. La Asamblea General considerará y aprobará los arreglos financieros y presupuestarios que se celebren con los organismos especializados de que trata el artículo 57 y examinará los presupuestos administrativos de tales organismos especializados con el fin de hacer recomendaciones a los organismos correspondientes.

Por otro lado, las contribuciones voluntarias a organismos y entidades de los que España no es miembro serán tramitadas como subvenciones directas de carácter excepcional, de acuerdo con el artículo 22.2 c) de la LGS,