



## INFORME DE INTERVENCION GENERAL

Con fecha de registro de entrada 4 de octubre de 2016, D. Javier Maroto Aranzabal y D. Manuel Uriarte Azcarraga, en calidad de Portavoz y Concejales respectivamente, del Grupo Municipal PP, solicitan informe a esta Intervención General, en virtud de lo establecido en el artículo 78.1 del Reglamento Orgánico del Pleno, sobre el Convenio con el Consorcio Udalbiltza, con la siguiente petición literal:

*“Por tanto, a la vista de estos datos se solicita a Vd. informe sobre la adecuación de este aparente convenio a los requisitos exigidos para ser considerados subvenciones o si, dada la existencia de contraprestaciones estamos ante un contrato de prestación de servicios bajo la apariencia de Convenio. Para el que se deberían seguir los procedimientos establecidos en el RDL 3/2011 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público”.*

A este respecto, esta Intervención General informa lo siguiente:

**PRIMERO.- Antecedentes:** Entre los datos incorporados en la solicitud del presente informe, se duda de si el expediente cuenta con la debida justificación ante la ausencia de informes de los Departamentos afectados. A este respecto, esta Intervención General, entiende que el contenido del expediente en cuestión, se ajusta a los documentos exigidos por este Ayuntamiento para la aprobación de convenios de subvenciones nominativas, con carácter general. Así se contiene: documento de existencia de crédito con partida presupuestaria nominativa, informe-propuesta, propuesta y Plan Estratégico de Subvenciones, tal como se observa a través de los siguientes antecedentes:

- El 12 de agosto de 2016, se remite a la Intervención General un borrador del Convenio objeto de este informe, para su análisis previo, fruto del cual se incide desde esta Intervención en que el Plan Estratégico de Subvenciones vigente a esa fecha no se adecúa en su contenido a lo exigido en la legalidad vigente, y que es necesario adaptarlo para que los convenios y subvenciones que se aprueben no incurran en causa de anulabilidad.

- En Junta de Gobierno Local de fecha 23 de septiembre de 2016 se aprueba un Plan Estratégico de Subvenciones 2016-2018, adaptándose su contenido a la legislación vigente.

- El 22 de septiembre se remite desde el Departamento de Hacienda copia del expediente del citado Convenio a esta Intervención para su fiscalización previa, con las siguiente documentación: Documento contable RCA, informe propuesta, propuesta y texto del Convenio. En base a esa documentación esta Intervención realiza la fiscalización previa del expediente en los términos regulados en el Capítulo VII de la Norma de ejecución del Presupuesto 2016, emitiendo el informe de existencia de crédito para este expediente de Convenio con fiscalización favorable sin reparos.

- La Junta de Gobierno Local aprueba este expediente de convenio de colaboración, a través de una subvención nominativa con una duración hasta el 31 de diciembre de 2016 y sin posibilidad de prórroga, sujeto por tanto a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en fecha 30 de septiembre de 2016, fecha anterior a la entrada en vigor del Capítulo VI del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

SEGUNDO.- Valoración de la adecuación del Convenio con el Consorcio Udalbiltza: Con motivo de la petición del presente informe, esta Intervención analiza la adecuación del citado Convenio a la legalidad vigente. A juicio de esta Intervención General dos son los puntos críticos en la fiscalización plena de este Convenio, que son los siguientes:

- a) La competencia para acometer ese gasto con cargo al Presupuesto Municipal.
- b) La naturaleza contractual o subvencional del objeto del Convenio.

a) Con respecto a la competencia del Ayuntamiento para acometer este gasto con cargo a su Presupuesto; desde esta Intervención General se entiende que existe tal competencia, ya que en este sentido el propio Tribunal de Justicia del País Vasco, ha admitido en diversas sentencias (Sentencia número 556/2015, Sentencia Número 548/2015, Sentencia número 31/2016, etc.), la competencia objetiva, material y territorial de las Entidades Locales para acometer este mismo tipo de gasto con cargo a una partida de su Presupuesto.

Así, tal como señala este Tribunal:

*“... malamente puede discutirse la competencia material del Ayuntamiento para asumir compromisos de gastos con un Consorcio constituido al amparo del artículo 87.1 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local.*

*Hay que entender así, que los fines del Consorcio Udalbiltza entroncan con los intereses a los que debe servir el Ayuntamiento demandado en el ejercicio de su autonomía, constitucionalmente garantizada, de suerte que la partida presupuestaria en cuestión comporta un compromiso de gasto que no puede desvincularse “ratione materia” de las competencias que el ordenamiento atribuye a la entidad local para la gestión de sus intereses, y que no se reducen a las específicamente atribuidas por el artículo 25-2 de la Ley de Bases de*

*Régimen Local, sino que puede promover cualquier actividad, relacionada con las materias incluidas en este precepto, que concierna a su esfera de intereses, de acuerdo con el apartado I del mismo precepto.*

*Desde esta perspectiva institucional, y dado, por lo tanto, la naturaleza y objetivos del Consorcio Udalbiltza, señalados en el artículo 5 de sus Estatutos, resulta inobjetable la competencia (objetiva y territorial) del municipio para contraer el compromiso de gasto que comporta la partida presupuestaria a que se contrae el recurso.*

*Tampoco puede negarse la competencia territorial del Ayuntamiento demandado, atendidos los objetivos y ámbito territorial del Consorcio señalados en el artículo 5º de sus Estatutos ("..... fomentar el desarrollo integral de las entidades consorciadas, la cooperación institucional entre ellas trabajando conjuntamente par lograr la vertebración territorial, social y cultural en su ámbito territorial ..." y de que las entidades locales pueden establecer relaciones de colaboración o cooperación con otras Administraciones o entidades para la realización de tareas de interes común".*

b) Con respecto a la naturaleza contractual o subvencional del objeto del Convenio: éste es sin duda a juicio de esta Intervención General, el punto más controvertido, por diversas razones tales como:

- La propia semántica del título Convenio. Así, tal como afirma la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 1989: *"Los convenios jurídicos son lo que legalmente son y no lo que semánticamente puedan significar"*.

- El informe número 862 de 24 de junio de 2010, del Tribunal de Cuentas, señala que: *"...el convenio de colaboración es una figura de escasa regulación legal en nuestro ordenamiento jurídico, que genera prácticas que soslayan la aplicación de la legislación contractual en cuestiones en las que sería procedente"*.

- Por el mero hecho de que las partes firmantes de este Convenio, sean una Administración pública (Ayuntamiento) y una Entidad Pública (Consorcio Udalbiltza, según el artículo 1 de sus Estatutos), éstas no quedan excluidas del ámbito de aplicación de la legislación contractual. De este modo, el artículo 4.1.c) del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, recoge como negocios excluidos: *" 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"*.

A este respecto, algunas de las actuaciones recogidas en el convenio, podrían considerarse, en otro contexto, de objeto contractual (ejemplo: estudios y

análisis). Si bien, aún en ese contexto, por sus importes (inferior a los límites del contrato menor), no se exigiría un procedimiento de contratación garantizador de los principios de publicidad, competitividad y concurrencia exigido por la legislación contractual, bastaría con la aprobación del gasto y la incorporación al expediente de la factura correspondiente (artículo 111.1 del 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).

Sin embargo, a pesar de la incertidumbre sobre el peso que en un procedimiento judicial pudieran tener los anteriores razonamientos, a juicio de esta Intervención General, el conjunto de las actuaciones recogidas en el Convenio de Colaboración con el Consorcio Udalbiltza, objeto de análisis en este informe, se ajusta legalmente al procedimiento aprobado como subvención nominativa, sujeta a la Ley General de Subvenciones, por las siguientes razones:

- La finalidad del Convenio supone el traslado de recursos propios entre dos entidades públicas (Ayuntamiento y Consorcio), tratándose de establecer una colaboración institucional para llevar a cabo una actuación en respuesta de objetivos compartidos en beneficio de la comunidad. Por consiguiente, a juicio de esta Intervención General, no se puede demostrar de la lectura del convenio, que ninguna de las partes tengan un interés patrimonial.
- En el Convenio en cuestión, sí se recogen notas típicas de la Subvención:
  - Interés compartido dentro de la actividad de fomento, tal como se recoge en el Convenio: *“interés en el fomento del conocimiento y la colaboración entre las y los ciudadanos que más allá de las realidades administrativas vigentes, viven a ambos lados del pirineo occidental, comparten un importante sustrato cultural, lingüístico, histórico, socioeconómico y etnográfico común y está comprometido, en el impulso de las relaciones colaborativas, que puedan coadyudar al desarrollo socioeconómico equilibrado y sostenible y las las plenas potencialidades de sus ciudadanas y ciudadanos”*.
  - Financiación del gasto por una cuantía máxima, siempre que se justifique mediante la correcta presentación de los justificantes acreditativos de los gastos realizados y la debida presentación de la cuenta justificativa, en los términos establecidos en la cláusula sexta del Convenio.

En conclusión, sin perjuicio de la dificultad de discernir en éste y otros muchos convenios, entre si la auténtica naturaleza del convenio es contractual o subvencional, cuya interpretación corresponde en última instancia a los Tribunales, esta Intervención General entiende que la aprobación del Convenio con el Consorcio Udalbiltza, como subvención nominativa sujeta a la Ley General de Subvenciones, se ajusta a la legalidad.

Vitoria-Gasteiz, 10 de octubre de 2016.

**EL INTERVENTOR GENERAL,**

