

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID DE 20 DE MAYO DE 2.003. CONVENIOS DE COLABORACIÓN. TRAMITACIÓN DE OBLIGACIONES DE CONTENIDO ECONÓMICO AL AMPARO DE UN CONVENIO GENERAL DE COLABORACIÓN.

Se recibe en esta Intervención General consulta formulada por la Secretaria General Técnica de la Consejería de A.....@ referente a ciertas cuestiones que suscita la aplicación del Convenio general suscrito con fecha 1/4/2002 entre el Ministerio de AABC@Dirección General de A.....@ y la Comunidad de Madrid (Dirección General de A.....@ para la colaboración en procesos formativos sobre extinción de incendios y salvamento.

La finalidad de dicho Convenio es facilitar el uso de las instalaciones de la Escuela de XYZ@ mediante la cesión a la Dirección General de A.....@ en exclusiva, o de forma compartida, de los espacios precisos para la formación del personal dependiente de la Comunidad de Madrid, incorporando una cláusula en virtud de la cual incumbe a la Comunidad de Madrid hacer frente al pago de los gastos corrientes y de inversión generados por la utilización, adecuación y mantenimiento de las dependencias e instalaciones cedidas.

El objeto de la consulta se centra en determinar si esta obligación de contenido económico se genera con la sola firma del convenio general de colaboración o si, por el contrario, ha de tener su cobertura en un convenio específico.

Al respecto, procede efectuar las siguientes:

CONSIDERACIONES

I

Antes de abordar el objeto de la consulta formulada por ese centro gestor, resulta conveniente hacer un breve recordatorio del régimen jurídico de los convenios generales de colaboración. La celebración de convenios generales de colaboración tiene su fundamento en el artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, en lo concerniente a la Comunidad de Madrid, los criterios de coordinación de su actividad convencional se encuentran regulados en la Resolución de 8/7/1986, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, cuyo apartado 31 establece:

"A efectos de mantener una terminología homogénea se utilizará, con carácter general, la denominación Aconvenio@ para los indicados instrumentos de colaboración y coordinación, reservando la expresión Aacuerdo de cooperación@ únicamente para el supuesto contemplado en el artículo 32.2 del Estatuto de Autonomía.

Se denominarán Aconvenio general de colaboración@ aquellos convenios que tengan como objetivo fijar el marco de colaboración entre la Comunidad de Madrid y otras u otras Administraciones, Corporaciones, Entidades u Organismos y cuya efectividad requiera la formalización de instrumentos convencionales complementarios, que se denominarán Aconvenios específicos@

Aquellos instrumentos que tengan carácter únicamente programático o declarativo y no supongan compromiso de aportación de medios materiales ni personales, ni de elaboración o ejecución de programas u otras actuaciones concretas posteriores, ni de constitución de Comisiones u Organismos permanentes de seguimiento, se denominarán Aprotocolo@ o Adeclaración de intenciones"@

De este apartado interesa destacar que como su denominación indica, la finalidad de los convenios generales es fijar un marco de colaboración entre las Administraciones firmantes,

quedando su efectividad supeditada a la formalización de instrumentos convencionales complementarios denominados convenios específicos.

II

Dicho lo cual, procede analizar el contenido de este particular Convenio general de colaboración, con el que se persigue, según se estipula en la cláusula primera, un doble objetivo:

1. Facilitar el uso de las instalaciones de la Escuela de XYZ@mediante la cesión a la Dirección General de A.....@en exclusiva, o de forma compartida, de los espacios precisos para la formación del personal dependiente de la Comunidad de Madrid.
2. La cooperación en la programación y en el desarrollo de actividades formativas conjuntas en materia de prevención y extinción de incendios y salvamento. Tales actividades, en el caso de generar gastos, deberán ampararse, conforme a lo dispuesto en las cláusulas cuarta y quinta, párrafo tercero, en un convenio de colaboración específico.

De los objetivos enunciados, nos centraremos en el primero por ser el cumplimiento de éste el que motiva la consulta. A propósito de dicha previsión convencional, interesa destacar las siguientes cuestiones:

A) En relación con el perfeccionamiento de la cesión del inmueble:

- Que la cesión recae sobre un bien demanial (art. 1.1 del Decreto 1022/1964, de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto articulado de la Ley del Patrimonio del Estado¹).

- Que la cesión deberá efectuarse con sujeción al procedimiento establecido en el art. 126 del Decreto 1022/1964 (art. 227 del Decreto 3588/1964, de 5 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para la Aplicación de la Ley de Patrimonio del Estado), a cuyo tenor:

"Los Ministerios competentes, previo informe del de Hacienda, determinarán las condiciones generales que habrán de regir para cada clase de concesiones o autorizaciones sobre el dominio público, en las que se incluirá necesariamente el plazo de duración, que no podrá exceder de noventa y nueve años, a no ser que las Leyes especiales señalen otro menor. En ningún caso podrán otorgarse dichas concesiones o autorizaciones por tiempo indefinido."

1

A(...) *Los edificios propiedad del Estado en los que se alojen órganos del mismo tendrán la consideración de demaniales@*

De todo cuanto antecede, así como de la naturaleza del convenio general y de su propio tenor literal², se deduce que el Convenio se limita a incorporar un compromiso de cesión futura del inmueble, pero la entrega efectiva sólo se materializará una vez establecidas por el Ministerio cedente las "condiciones generales" que habrán de ser previamente informadas por el Ministerio de Hacienda³.

En efecto, el título jurídico que ampararía la cesión sería el pliego de condiciones elaborado por el Ministerio del Interior, cuyo borrador fue remitido a la Dirección General de A.....@y de hecho, el apartado 10 de aquél establece que *"El bien se considerará entregado una vez obtenida la correspondiente autorización de la Dirección General de Patrimonio del Estado y suscrita una acta de entrega entre las partes"*.

B) En lo concerniente a los gastos que pudieran derivarse de la referida cesión, el párrafo primero de la cláusula quinta del Convenio establece lo siguiente:

"Los gastos generados como consecuencia de la utilización de dependencias e instalaciones de la Escuela Nacional de XYZ@por personal de la Dirección General de A.....@correrán a cargo de la Comunidad de Madrid y se referirán básicamente a gastos corrientes originados por el uso de dichas dependencia e instalaciones por personal de la citada Dirección General de A.....@así como a aquellos gastos de inversión destinados a la adecuación de instalaciones de la Escuela Nacional de XYZ@para el desarrollo de dichos procesos formativos."

Esta previsión es desarrollada en la cláusula 160 del pliego de condiciones, en la que se enumeran los gastos corrientes (electricidad, agua, gasóleo, vigilancia, mantenimiento general y jardinería, sistema de protección contra incendios y seguridad) y se establece un coeficiente de participación del 23% de la Dirección General de A.....@en los gastos corrientes anuales de la Escuela Nacional de XYZ@

Se observa, en relación con el contenido de la referida cláusula quinta, que el convenio general de colaboración, tal como se desprende de su denominación según la Resolución de 8 de julio citada, no constituye un negocio jurídico susceptible de producir derechos y obligaciones de contenido económico.

Este mismo criterio se deduce del actuar del órgano gestor, puesto que no envió el mismo a fiscalizar, en la consideración de que la celebración de este negocio jurídico no pertenecía a la categoría de actos expresados en el art. 82 de la Ley 9/1990, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, susceptibles de ser intervenidos y contabilizados con carácter previo a su aprobación.

De la consideración anterior cabe concluir, por lo tanto, que del Convenio de colaboración celebrado no se derivan obligaciones de contenido económico, y, en consecuencia, el pago de una actividad o la remuneración de un servicio que en cumplimiento del marco general definido en el convenio proyecte ejecutarse, forzosamente deberá ampararse en un convenio específico,

2

*En la cláusula primera del convenio se expresa que ~~Es~~ objeto del presente Convenio General **facilitar**, por parte de la Dirección General de A.....@el uso de las instalaciones de la Escuela Nacional de XYZ@*

3

A tenor del art. 3 del Decreto 1022/1964 ~~La~~ administración del Patrimonio del Estado compete al Ministerio de Hacienda, que la ejercerá normalmente por medio de la Dirección General del Patrimonio del Estado (...)

comprendido de las fases de autorización y disposición del gasto que legitimará las propuestas de pago posteriores.

Hechas estas consideraciones, se formula la siguiente:

CONCLUSIÓN

No será posible tramitar válidamente propuestas de pago derivadas de la obligación que incumbe a la Comunidad de Madrid de hacer frente al pago de los gastos corrientes y de inversión generados por la utilización, adecuación y mantenimiento de las dependencias e instalaciones cedidas, sin la previa celebración de un convenio de colaboración específico, acto que, desde el punto de vista de la gestión económica de los créditos abarcaría las fases de autorización y disposición expresadas en el art. 68 de la Ley 9/1990.

En cuanto a su contenido, dicho Convenio deberá establecer una previsión del coste anual de la utilización y el mantenimiento de las dependencias cedidas así como efectuar el correspondiente desglose de los gastos corrientes, fijando, en su caso, un coeficiente de participación de la Comunidad de Madrid en los gastos corrientes anuales de la Escuela Nacional de XYZ. Lógicamente, al ser este Convenio un acto de contenido económico de los expresados en el art. 82 de la Ley 9/1990, queda sometido al régimen de intervención con la extensión y efectos establecidos en el art. 83.

De entender, a "sensu contrario", que con la celebración del Convenio de Colaboración se generaban ya obligaciones económicas para la Comunidad de Madrid, el mismo debería ser sometido a convalidación de Consejo de Gobierno en aplicación del artículo 29 del Decreto 45/1997, de 20 de marzo, por el que se desarrolla el régimen de control interno y contable ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid.