

Dictamen 4/97 (Ref. A.G.-Educación y Cultura). Las competencias para contratar y para celebrar convenios de colaboración son diferentes y, consecuentemente, la delegación de aquella no lleva implícita la de ésta. Similitudes y diferencias entre contratos y convenios de colaboración.

Partiendo de las anteriores premisas, procede analizar seguidamente la cuestión de si un órgano que no tiene atribuida como propia la competencia para la suscripción de convenios de colaboración (en el caso planteado, el Secretario General Técnico del Ministerio X) puede haber asumido dicha competencia en virtud de la delegación en su favor de la competencia para la celebración de contratos; en otras palabras, se trata de examinar si la competencia para celebrar contratos lleva asociada la competencia para suscribir convenios de colaboración, y por consiguiente, si la delegación de la primera conlleva implícitamente la delegación de la segunda.

Debe anticiparse que esta Dirección General entiende que esta consulta ha de ser resuelta en el sentido de que las competencias para contratar y para celebrar convenios de colaboración son diferentes y, consecuentemente, que la delegación de una no lleva implícita, en modo alguno, la delegación de la segunda. Por tanto, únicamente podrán celebrar convenios de colaboración en representación de la Administración General del Estado los órganos que ostentan esta competencia como propia y los que la tengan delegada de forma expresa, pero en ningún caso quienes no se encuentren en ninguno de dichos supuestos, aun cuando puedan tener delegada la competencia de contratación.

Las consideraciones jurídicas en las que se funda este criterio son las siguientes:

1º) Entre los convenios de colaboración y los contratos (administrativos o privados) de la Administración existe una evidente afinidad de naturaleza jurídica. En última instancia, tanto los unos como los otros son manifestaciones de una institución jurídica más amplia, la del negocio jurídico, en la cual quedan también comprendidas otras figuras diversas, como pueden ser los Tratados Internacionales, los convenios colectivos, o los acuerdos de terminación convencional de los procedimientos administrativos, por poner sólo algunos ejemplos.

Sin embargo, esta naturaleza jurídica afín no implica que todas las aludidas especies de negocios jurídicos queden sometidas a una misma regulación. Antes al contrario, cada una de ellas se encuentra sujeta a un régimen jurídico peculiar, por más que ciertos principios generales o determinadas normas concretas puedan resultar de aplicación a varias de ellas.

Así, en lo que interesa a los efectos del presente dictamen, existe una diversidad de regímenes jurídicos aplicables a los convenios de colaboración y a los contratos administrativos:

— Como se expuso en el fundamento jurídico I de este informe, los convenios de colaboración se rigen en primer lugar por sus normas especiales, y sólo en defecto de las mismas se les aplicarán los principios (y no la integridad de los preceptos) de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas (artículos 3.2 de la LCAP y 3 del RCE).

— En cambio, a los contratos administrativos o privados de la Administración les serán de aplicación directa las normas sobre contratación contenidas en la LCAP y en el RCE (artículos 7 y siguientes de la LCAP y 6 y siguientes del RCE), sin perjuicio de otras normas a que aquéllas se remiten en determinados extremos (cfr., en especial, el artículo 9.1 de la LCAP).

2º) Una de las consecuencias de la aplicación de diversos regímenes jurídicos a los convenios de colaboración y a los contratos de la Administración, respectivamente, es la de que unos y otros quedan sujetos a distintas reglas sobre la competencia para su celebración en representación de la Administración General del Estado:

— Como ya se señaló en el fundamento jurídico anterior, en el caso de los convenios de colaboración las competencias se encuentran atribuidas por los artículos 13.3 y 14.6 de la LOFAGE a los Ministros y a los Secretarios de Estado, con la salvedad de aquellos supuestos específicos en que la facultad esté encomendada al Consejo de Ministros (por ejemplo, los convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas, ex artículo 6.1 de la LRJPAC).

— Sin embargo, respecto de los contratos de la Administración General del Estado, el precepto aplicable será el artículo 12 de la LCAP, que configura como órganos de contratación a los Ministros y a los Secretarios de Estado, con la necesaria autorización del Consejo de Ministros en determinados casos.

Las reglas de competencia para contratar contenidas en el artículo 12 de la LCAP se reproducen en los artículos 13.3 y 14.6 de la LOFAGE, que de forma significativa las recogen junto con las relativas a la celebración de convenios de colaboración, atribuyéndolas a los mismos órganos (lo que se explica dada la afinidad de la naturaleza jurídica de ambas figuras), pero haciéndolas objeto de mención separada (lo que ratifica los criterios de que se trata de dos competencias distintas y de que la titularidad de cada una de ellas no implica necesariamente la de la otra, sin perjuicio de que el legislador considere oportuno encomendarlas a los mismos órganos).

3º) Expuesto lo anterior, procede recordar que, de acuerdo con el artículo 12.1 de la LRJPAC, «la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en esta u otras leyes».

De lo establecido en este precepto se deduce que la regla general es el ejercicio de las competencias por los órganos que las tienen atribuidas como propias, y que su delegación tiene carácter excepcional, ya que supone la inaplicación, en determinadas circunstancias previstas legalmente, de las disposiciones normativas de atribución de competencias. Precisamente por ello, el ejercicio de competencias administrativas por delegación solamente será posible cuando dicha delegación haya sido acordada por el órgano titular de la competencia de forma expresa e inequívoca.

4º) Por tanto, y una vez expuesto el criterio de que las competencias para la suscripción de convenios de colaboración y para la celebración de contratos de la Administración son diferentes, se regulan en normas distintas y dan lugar a la aplicación de regímenes jurídicos diversos, se llega a la conclusión de que la delegación de la facultad de suscribir convenios de colaboración en representación de la Administración General del Estado no puede inferirse de la existencia de delegación de la competencia para contratar, sino que existirá solamente si ha sido acordada de forma expresa e inequívoca por el órgano que la tiene atribuida como propia.