



INFORME SOBRE LA CUESTIONES JURÍDICAS RELATIVAS A LA PRÓRROGA TÁCITA DE LOS CONVENIOS ADMINISTRATIVOS A LA LUZ DE LA LEY 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO.

6/2020 DDLCN –OL

1. Antecedentes.

Emitimos esta opinión legal no preceptiva a petición de Director de Régimen Jurídico y Servicios Generales y tiene su fundamento en las atribuciones que corresponden a la Viceconsejería del Régimen Jurídico, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7.1.b) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

2.- Interpretación del artículo 49 de la Ley del Régimen Jurídico del Sector Público de 2015.

En efecto el tenor del artículo 49 en su letra h) establece una regulación preceptiva que excluye la prórroga tácita, en términos inequívocos:

h) Plazo de vigencia del convenio teniendo en cuenta las siguientes reglas:

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

2.º 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 al que se refiere la disposición adicional séptima.

La mención “o su extinción” in fine del segundo párrafo no puede interpretarse en el sentido de que, de no acordarse la misma por las partes del Convenio, este no se extinguiría y quedaría tácitamente prorrogado. Debe entenderse más bien, que las partes, de común acuerdo, pueden dar por extinguido el Convenio antes del plazo inicialmente convenido.

La interpretación conjunta de los puntos h) 1º y 2º nos lleva a concluir que en la **Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (JRJSP)**, la duración de los convenios tiene un período normalizado de 4 años como máximo, salvo previsiones de normativa específica que puedan ampliar ese tiempo. El plazo de 4 años es el máximo, según la Ley, y no cabe que las partes lo puedan superar como plazo ordinario en el clausulado del Convenio.

La Ley sí permite, —una vez vigente el contrato—, que este pueda prorrogarse de común acuerdo por otros cuatro años, o incluso que la posibilidad de prorrogar se prevea expresamente en el mismo convenio, desde el principio —“*En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto*” dice la Ley—, en los términos que ambas partes acuerden.

La misma exigencia de que la prórroga sea expresamente acordada excluye, por un lado, que en ausencia de previsión expresa el convenio pueda ser prorrogado tácitamente, sin intervención de las partes. Es decir, los Convenios no pueden entenderse prorrogados por el mero transcurso del tiempo sin denuncia de ninguna de las partes.

Por otro lado, desde el momento en que se excluye la libertad de las partes para establecer una duración ordinaria o no prorrogada superior a los cuatro años, deberíamos entender que se excluye también la posibilidad de incluir en el clausulado mecanismos de prórroga automática que puedan tener ese mismo efecto, en fraude del límite ordinario.

Se quiere evitar de ese modo que la inercia de la Administración provoque la perpetuación de un Convenio. El legislador se inclina por un sistema que obligue a la Administración, una vez cumplido el plazo de un Convenio, a que este se extinga o bien en su caso se renueve.

La ley admite que la partes, antes de su vencimiento del período inicial del Convenio puedan prorrogarlo por otro período de cuatro años. Esa posibilidad de prórroga pueda estar prevista desde el principio, pero no puede implicar un automatismo tal que pueda entenderse como una simple ampliación ab initio del plazo ordinario en fraude del límite legal.

Se podría entender incluso que solo cabe una prórroga y que una vez consumida esta el Convenio debe darse por extinto y las partes, si quieren mantener la relación conveniada, deben renegociarla con un nuevo Convenio.

Es cierto, por otro lado, que el Decreto 144/2017 que regula el funcionamiento del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, en su artículo 56, hace una referencia a la “prórroga tácita de los convenios”. Pero esta mera referencia indirecta, en una norma reglamentaria como esta, no pretende oponerse a lo establecido por la Ley (ni probablemente tendría tampoco rango normativo suficiente, a menos que se entendiera subsumida en la referencia contenida en la propia LRJSP a la posibilidad de que *“normativamente se prevea un plazo superior”*) ni alterar el régimen común aplicable al plazo de los convenios. Se trata, por el contrario, de una norma organizativa del Servicio Jurídico para regular, materialmente una cuestión diferente a la de la contratación administrativa y el régimen de los convenios.

Cosa distinta sería que una norma de la Comunidad Autónoma, que efectivamente pretendiera abordar ese régimen aplicable a los convenios, pudiera establecer en el ámbito de su competencia material y territorial un régimen específico de duración de los convenios.

3.- Cuestiones planteadas.

—¿Debemos entender que esta disposición del Decreto 144/2017 es contraria al artículo 49 de la Ley 40/2015?

Lo que debemos entender es que, en ausencia de otra norma que posibilite un régimen de duración o prórroga diferente, en el sentido del inciso final 49.h.1º de la Ley de Régimen Jurídico del sector público, la disposición del Decreto 144/2017 queda sin efecto. La disposición del Decreto 144/2017 no es material ni directamente una regulación sobre Convenios, se trata más bien de una disposición organizativa dirigida al Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, para el

caso de que haya Convenios en prórroga tácita. Puede ser que, en el futuro, la propia normativa básica o el Parlamento Vasco dispongan mediante Ley que es admisible la posibilidad de la prórroga tácita, a nivel estatal o exclusivamente en el ámbito competencial del País Vasco. Sin embargo, en la actualidad, la Ley del Régimen Jurídico del Sector Público es la única norma de referencia en la materia.

—¿Sigue siendo posible la prórroga tácita de los Convenios Administrativos?

No.

También los Convenios anteriores a la Ley del Régimen Jurídico del Sector Público de 2015 se ven afectados por la Ley y están obligados a adaptarse a la misma. Y, respecto al plazo, la adaptación se produce ex lege. De modo que, en los convenios que no tuvieran determinado un plazo de vigencia o tuvieran establecida una prórroga tácita por tiempo indefinido, el plazo de vigencia será de cuatro años desde la entrada en vigor de la Ley del Régimen Jurídico del Sector Público de 2015¹

—En caso negativo ¿Es necesario actualizar los convenios que contemplan la prórroga tácita?

Esta adaptación se produce de manera automática, por efecto de la Ley, 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. (D.A. 8ª).

¹ D.A. 8ª. 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).1.º 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.

—¿Es suficiente la adaptación automática prevista en la DA octava de la Ley 40/2015?

La DA 8ª obliga a una adaptación de los Convenios, que debe alcanzar a todos aquellos aspectos que se hayan visto modificados por la nueva Ley. Sin embargo, respecto al plazo de su duración, la DA asegura su adaptación automática por una prórroga de cuatro años desde la entrada en vigor de la Ley 40/2015.

—¿Existe alguna directriz interna del Gobierno Vasco para actualizar los Convenios?

No.

Vitoria-Gasteiz, 4 de febrero de 2020.