



INFORME 3/2022 DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE LA JUNTA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DE NAVARRA SUPUESTOS EXCLUIDOS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY FORAL DE CONTRATOS PÚBLICOS – CONVENIOS DE COLABORACIÓN

El día 9 de mayo de 2022 se recibió en el buzón de correo electrónico de esta Junta de Contratación una consulta formulada por la alcaldesa del Ayuntamiento de Barañain en la que se expresa lo siguiente:

Por parte de la Asociación Irache se ha presentado un texto de convenio de colaboración para la prestación del servicio de información al consumidor en las dependencias municipales.

Según consta en el texto del convenio, cuyo texto se adjunta que el servicio se prestará dos días a la semana, de 9:30 a 13:30 de forma presencial, martes y jueves, y permanecerá la oficina cerrada por vacaciones un mes al año.

El plazo de duración es de un año y el precio del servicio es de 19.680 €.

El art. 16 de la Ley Foral 7/2006, de 20 de junio, de Defensa de los Consumidores y Usuarios, dispone que “ El Gobierno de Navarra promoverá y fomentará la creación de oficinas de información al consumidor, ya sean de titularidad pública o dependan de una asociación de consumidores.

2. Las oficinas de información al consumidor no podrán realizar ningún tipo de publicidad de productos o servicios.

El artículo 17 de la misma Ley Foral regula las funciones básicas de la Oficina de Información al consumidor (OMIC) y a tal efecto señala:

Son funciones básicas de las oficinas de información al consumidor:

- a) Informar, ayudar y orientar a los consumidores para el adecuado ejercicio de sus derechos.*
- b) Recibir, registrar y acusar recibo de denuncias y reclamaciones de los consumidores, remitirlas a las entidades u organismos correspondientes y hacer un seguimiento de las mismas para informar debidamente a los interesados.*
- c) Elevar, a instancia de las partes interesadas, solicitud de dictamen o, en su caso, de arbitraje al órgano correspondiente, acompañando dicha solicitud con información completa y detallada de la cuestión.*
- d) Servir de cauce de mediación voluntaria en conflictos.*
- e) Trasladar a las autoridades u organismos correspondientes las peticiones de los consumidores relativas a la prestación de los servicios de la competencia de aquéllos.*
- f) Fomentar el asociacionismo en materia de consumo, la utilización del sistema arbitral y la mediación como cauce para la resolución de conflictos.*

g) Realizar campañas informativas en relación con los derechos y obligaciones de los consumidores, así como desarrollar programas dirigidos a elevar el nivel de formación de los mismos.

Por lo tanto, el servicio asesoramiento a los consumidores y usuarios para la defensa de sus derechos y tramitación de sus quejas y reclamaciones, que puede ser dependiente del Ayuntamiento o de una asociación de consumidores.

De acuerdo con lo anterior, el Ayuntamiento solicita que se informe si el servicio que se va a prestar al Ayuntamiento, a través de la Asociación Irache, es un contrato sometido a la Ley Foral de contratos públicos o se puede adjudicar mediante convenio de colaboración con la administración no sujeto a la ley Foral de Contratos Públicos.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- De acuerdo con el artículo 8.b) del Decreto Foral 74/2019, de 26 de junio, por el que se regula la Junta de Contratación Pública (DFJCP), están facultados para pedir informes los órganos de gobierno de las Entidades Locales, en el ámbito de sus competencias.

SEGUNDA.- Debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con el artículo 119.4.c) de la Ley Foral 2/2018 de 13 de abril, de Contratos Públicos (en adelante LFCP), en relación con el artículo 2.1.c) DFJCP, la Junta de Contratación Pública es competente para informar sobre cuestiones que atañen a la contratación pública. De su propio tenor literal se desprende que la solicitud de informe debe trascender el caso concreto y buscar la adopción de un criterio general aplicable a otros casos. Por tanto, esta Junta carece de competencia para informar sobre supuestos particulares.

Esta apreciación competencial es relevante puesto que delimita un ámbito concreto, y al mismo tiempo de forma implícita, excluye del mismo cualesquiera otras cuestiones de tipo jurídico que no afecten al sistema de contratación pública establecido por la Ley Foral 2/2018, de 16 de abril, de Contratos Públicos (LFCP).

TERCERA.- No obstante todo lo anterior, debido a la repercusión que tienen sobre el interés general las cuestiones referentes a la delimitación del concepto de contrato público, para garantizar el cumplimiento de los principios generales de la contratación pública, se procede a su contestación.

CUARTA.- De acuerdo con el contenido de la solicitud y con las competencias que corresponden a esta Junta, para que la entidad solicitante pueda ver despejadas sus dudas es preciso delimitar los caracteres del contrato público, que lo hacen diferente de otras figuras como los convenios de colaboración, de forma que si el objeto y la causa del negocio jurídico que suscita este informe encaja en el concepto de contrato público, *sensu contrario*, no podrá ser constitutivo de un convenio, y sólo en el caso de que el contenido no tenga los caracteres propios de un contrato, podrá calificarse como convenio, tal como ya se señaló en el [informe 2/2021](#) de esta Junta de Contratación.

Tal como ya señala el citado informe, y de acuerdo con el contenido del artículo 7.1.h) LFCP *“h) Los convenios de colaboración que celebren los poderes adjudicadores públicos, entre sí o con otras Administraciones, Organismos y Entidades Públicas, así como los convenios de colaboración que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración de la Comunidad Foral con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho Privado, siempre que su objeto y causa no esté comprendido en los contratos regulados en esta ley foral o en normas administrativas especiales.”*

De la misma forma, el artículo 47.1, tercer párrafo de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJ), afirma *“Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público.”* Y, en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, el artículo 88.3 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del sector público institucional foral *“Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos.”*

En consecuencia, ha de observarse al convenio como una categoría residual, aplicable únicamente en el caso de que el negocio jurídico que se contempla no pueda calificarse de contrato.

QUINTA.- Visto que no es posible la identidad de figuras, y que la utilización de una u otra no es opcional, habremos de detenernos precisamente en el objeto de los contratos públicos como elemento diferenciador de los convenios, que quedarían como categoría residual.

El artículo Artículo 3. LFCP establece: *“Son contratos públicos, a efectos de esta ley foral, los contratos onerosos celebrados por escrito entre una o varias empresas o profesionales y una o varias entidades sometidas a esta ley foral, cuyo objeto sea la ejecución de obras, el suministro de productos, la prestación de servicios o las concesiones de obras y servicios, así como los contemplados en el artículo 5 de esta ley foral.*

Se entenderá que concurre el carácter oneroso cuando el contratista obtenga algún beneficio de tipo económico, ya sea forma directa o indirecta.”

Por lo tanto, sólo los contratos onerosos, cuyo contenido consista en desarrollar una actividad que forme parte del tráfico mercantil (ya sea un servicio, una obra, o la aportación de un suministro), serán contratos públicos en sentido estricto y les será de aplicación todo el régimen jurídico previsto en la LFCP, cuya principal finalidad es la salvaguarda de los principios igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad, transparencia e integridad (artículo 2 LFCP).

Sensu contrario, aquellos negocios jurídicos que deban ser calificados como contratos públicos, no pueden ser calificados como convenios de colaboración.

CONCLUSIONES

Si el contenido del convenio propuesto por el Ayuntamiento de Barañain reúne los caracteres propios de un contrato, deberá tratarse como tal, aplicando íntegramente el régimen jurídico establecido por la Ley Foral de Contratos Públicos, sin que su calificación como convenio sea una alternativa discrecional para las partes.

Las características que determinan la existencia de un contrato público son la onerosidad y el carácter sinalagmático de las obligaciones que adquieren las partes, que se evidencian en la existencia de un interés económico directo, que puede ser reclamado judicialmente, además de la intervención de un sujeto público de acuerdo con lo previsto por el artículo 4 LFCP y un objeto contractual contemplado por el artículo 3 en relación con los artículos 28, 29 y 30 de la misma norma.

Es todo cuanto se informa, que se somete a cualquier otro criterio mejor fundado en Derecho.

Pamplona, 1 de julio de 2022.

LA PRESIDENTA

EL VOCAL

LA SECRETARIA

Marta Echavarren Zozaya

Gonzalo Pérez Remondegui

Silvia Baines Zugasti