



Informe 23/2024, de 25 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña (Comisión Permanente), sobre la calificación jurídica, como cooperación horizontal o como contrato público, que debe recibir un negocio jurídico que tiene por objeto el uso compartido de servicios científico-técnicos

ANTECEDENTES

I. Desde el Instituto de Investigación Biomédica de Lleida (IRBLleida) se ha solicitado el informe de esta Junta Consultiva de Contratación Pública sobre la calificación jurídica que debe recibir el uso compartido de servicios científico-técnicos (SCT). En este sentido, en el escrito de petición de informe se señala, entre otros aspectos, que estos servicios son requeridos por el IRBLleida para cumplir con sus finalidades fundacionales y que “generalmente, los recursos de los que dispone el IRBLleida para sufragar el coste de estos servicios provienen de financiación estatal o de la Comunidad Autónoma, vía actividad subvencional, requiriendo un procedimiento de justificación del gasto minucioso y formal, que va más allá del cumplimiento del objeto de la subvención”. Además, se alude a “la estrecha colaboración existente entre el IRBLleida y la Universidad de Lleida para la consecución de sus objetivos comunes, como son la generación de conocimiento de excelencia, capaz de impactar en la salud y la calidad de vida de la población y, por tanto, para la consecución del interés público”.

De acuerdo con el artículo 4.5 del Decreto 118/2023, de 27 de junio, por el que se establece la composición y el régimen jurídico de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña, a la petición se incluye un informe jurídico emitido por el departamento jurídico del IRBLleida en relación con “la correcta articulación del uso compartido por la UdL y el IRBLleida de los servicios científico-técnicos (SCTs)”, en el que se analizan los requisitos legales, operativos y generales aplicables para determinar cuál es la fórmula jurídica adecuada para que los grupos de investigación del IRBLleida, integrados por personal de la Universidad de Lleida, del Hospital Universitario Arnau de Vilanova (HUAV) y personal contratado por el IRBLleida, puedan utilizar los SCT de uso compartido gestionados tanto por la Universidad de Lleida como por el IRBLleida, y se explica la relación entre estas entidades y el funcionamiento de estos servicios.

Así, entre otros aspectos, se indica que tanto la UdL como el IRBLleida son agentes del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación (SECTI) y que se rigen por los principios de coordinación, cooperación, eficacia y eficiencia, entre otros, y en cumplimiento del objetivo general establecido en el artículo 2. i de la Ley de la Ciencia estatal es necesario que ambas instituciones colaboren entre ellas. También se recuerda que tanto la Ley de la Ciencia estatal como la Ley de la ciencia catalana establecen que los agentes del sistema de investigación, desarrollo e innovación “deben suscribir convenios” para la compartición de infraestructuras y medios; que la UdL es una institución integrante del IRBLleida y las relaciones entre las dos entidades se han ido articulando a lo largo del tiempo mediante varios convenios de colaboración; y que la UdL forma parte del órgano de gobierno del IRBLleida.

Además, se explica que la UdL y el IRBLleida comparten las mismas finalidades de docencia, investigación y transferencia del conocimiento y que el IRBLleida nace como

centro compartido de la UdL y desarrolla su actividad en el edificio de Biomedicina, propiedad de la UdL, donde están ubicados todos los SCT (gestionados por la UdL o por el IRBLleida), excepto el estabulario que está situado en un edificio adyacente, por lo que la UdL y el IRBLleida comparten los SCT ubicados en las instalaciones de la UdL y no existe duplicidad entre ellos, de manera que para compensar los gastos de funcionamiento de los SCT, los grupos de investigación del IRBLleida (formados por personal UdL o IRBLleida indistintamente) abonan unas tarifas internas que, en ningún caso, implican un beneficio económico, ya que tanto la UdL como el IRBLleida son entidades sin ánimo de lucro y, por tanto, sin vocación de mercado. De este modo, se hace una mención específica a los SCT y se explica que los SCT del IRBLleida son instalaciones con infraestructuras y grandes equipos necesarios para la realización de técnicas especializadas, que tienen como misión dar apoyo científico y tecnológico a los grupos de investigación del IRBLleida para el desarrollo de investigación e innovación en el campo de la biomedicina; y que la Universidad de Lleida dispone de instalaciones y equipamientos de investigación (laboratorios) que son gestionados por los mismos empleados de la institución (profesores y personal investigador de la plantilla de la Universidad), a través de los SCT, con la finalidad de dar soporte a la actividad investigadora de la misma institución. Asimismo, se expone que una parte del equipamiento de los SCT se ha adquirido conjuntamente con recursos de las dos instituciones, o mediante la solicitud conjunta de ayudas de infraestructuras; y que las dos entidades trabajan en estrecha colaboración y cooperación para la realización de su misión y la obtención del interés público compartido. En este sentido, en el informe se concluye “la naturaleza convencional de la utilización de los SCT de la UdL por parte del IRBLleida y viceversa y, en consecuencia, la exención de esta relación respecto a la normativa de contratación pública”.

Así, se solicita a la Junta Consultiva de Contratación Pública que informe sobre la “necesidad de formalizar un contrato sujeto a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), o no, para que los grupos de investigación puedan utilizar los servicios científico-técnicos gestionados por la Universidad de Lleida”.

II. De acuerdo con los artículos 3.1.a y 4.1.b del Decreto 118/2023, de 27 de junio, esta Junta Consultiva informa sobre las cuestiones que, en materia de contratación pública, le sometan, entre otras, las entidades del sector público de la Administración de la Generalitat. Por otra parte, el artículo 11.1.a del mismo Decreto atribuye a la Comisión Permanente la aprobación de los informes sobre las cuestiones relativas a la interpretación de la normativa de contratación pública que le sometan las personas legitimadas.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. La solicitud de informe plantea si el uso compartido de los servicios científico-técnicos entre la Universidad de Lleida y el Instituto de Investigación Biomédica de Lleida se puede vehicular mediante un convenio de colaboración o debe recibir la calificación jurídica de contrato y, por lo tanto, tramitarse como tal.

Por lo tanto, la cuestión planteada lleva a tener que determinar si la relación jurídica que se describe en la petición de informe debe meterse en la definición de los contratos del sector

público contenida en el artículo 2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), según el cual son contratos del sector público y, en consecuencia, están sometidos a esta Ley en la forma y los términos que se prevén, los contratos onerosos, sea cual sea su naturaleza jurídica, que suscriban las entidades que forman parte del sector público¹, o bien puede incardinarse en la figura de cooperación y, por lo tanto, formalizarse mediante convenios de colaboración. En este sentido, también hay que tener en cuenta la distinción entre los contratos públicos y los sistemas de cooperación pública establecidos en el artículo 31 de la LCSP, tanto horizontales –vehiculados por vía de convenios–,² como verticales –los llamados contratos “in house” o internos y, en nuestro derecho interno, encargos a medios propios–,³ a los cuales no se les aplica la normativa en materia de contratación pública.

Así, el considerando 31 de la Directiva 2014/24/UE alude justamente a la “considerable inseguridad jurídica en cuanto a la medida en que los contratos celebrados entre entidades del sector público deben estar regulados por las normas de contratación pública” y señala, además de la necesidad de precisar en qué casos no están sujetos a la normativa de contratación pública guiándose por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que “el hecho de que las dos partes de un acuerdo sean poderes públicos no excluye por sí mismo la aplicación de las normas de contratación”, si bien “no obstante, la aplicación de las normas de contratación pública no debe interferir con la libertad de los poderes públicos para ejercer las funciones de servicio público que le han sido conferidas utilizando sus propios recursos, lo cual incluye la posibilidad de cooperación con otros poderes públicos”.

En concreto, respecto a los sistemas de cooperación horizontal, el artículo 6 de la LCSP dispone que quedan excluidos del ámbito de esta Ley los convenios cuyo contenido no esté

¹ Este precepto transpone al ordenamiento jurídico español el apartado 1.5 del artículo 2 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, en el que se establece que se entiende por contratos públicos “los contratos onerosos celebrados por escrito entre uno o varios operadores económicos y uno o varios poderes adjudicadores, cuyo objeto sea la ejecución de obras, el suministro de productos o la prestación de servicios” –y se entiende por operador económico, de acuerdo con el apartado 1.10 del mismo artículo 2 de la Directiva, “una persona física o jurídica, una entidad pública, o una agrupación de tales personas o entidades, incluidas las agrupaciones temporales de empresas, que ofrezca en el mercado la ejecución de obras o una obra, el suministro de productos o la prestación de servicios”. Tal y como señaló esta Junta Consultiva en el [Informe 6/2017, de 16 de mayo](#), “efectivamente, para la normativa sobre contratación pública es irrelevante la naturaleza jurídica pública o privada del contratista y, en cambio, es determinante la naturaleza jurídica del sujeto que contrata, dado que es ésta la que genera la necesidad de aplicar la normativa de contratos del sector público con el nivel de sujeción que corresponda. Por lo tanto, se descarta que todas las relaciones y negocios jurídicos entre entidades del sector público queden fuera del ámbito de aplicación de la normativa sobre contratación pública”.

² Esta Junta Consultiva se ha pronunciado sobre los sistemas de cooperación horizontal, entre otros, en los informes [7/2020, de 17 de junio](#), [3/2019, de 13 de marzo](#) y [6/2017, de 16 de mayo](#).

³ Esta Junta Consultiva ha analizado la figura de los encargos a medios propios, entre otros, en los informes [11/2017, de 19 de diciembre](#), [1/2019, de 13 de marzo](#), [5/2019, de 30 de mayo](#), y [9/2019, de 3 de octubre](#).

comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales suscritos entre sí por entidades que tengan la consideración de poder adjudicador, siempre que se cumplan determinadas condiciones, las cuales derivan del artículo 12.4 de la Directiva 2014/24/UE, que los reguló por primera vez en el ámbito de la contratación pública, recogiendo los requisitos acumulativos a cuya concurrencia ha supeditado el TJUE la posibilidad de articular una cooperación entre entidades públicas a través de vínculos contractuales sin sujetar el nacimiento de estos vínculos a la normativa sobre contratación pública.

Por una parte, respecto a las entidades colaboradoras, conviene precisar que la necesidad de que tengan la consideración de poder adjudicador no obstaría la concurrencia de capital privado –a diferencia de lo que sucede con la cooperación vertical, por la vía de encargos a medios propios, en la cual queda prohibida totalmente–, si bien sí que queda prohibida en todo caso la posibilidad de que con la cooperación se pueda favorecer a una prestadora privada enfrente de sus competidoras.⁴

Por otra parte, respecto a la exigencia de que el “contenido” de los convenios no esté comprendido en el de los contratos del sector público, hay que recordar que para esta determinación se deben tomar en consideración, no sólo las prestaciones propias de cada tipología contractual, que configuran el objeto de los diferentes contratos tipificados en los artículos 12 y siguientes de la LCSP, sino también el concepto de contrato del sector público y su necesario carácter oneroso.⁵ En definitiva, se entiende que un negocio jurídico tiene

⁴ En el considerando 32 de la Directiva 2014/24/UE se afirma que “es preciso aclarar que poderes adjudicadores, tales como organismos de Derecho público, que puedan tener una participación de capital privado, deben estar en condiciones de aprovecharse de la excepción por cooperación horizontal. Por consiguiente, cuando se cumplan todas las demás condiciones relativas a la cooperación horizontal, la excepción por cooperación horizontal debe aplicarse a dichos poderes adjudicadores cuando el contrato se celebre exclusivamente entre poderes adjudicadores” –en cambio, en el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión relativo a la aplicación de la normativa sobre contratación pública de la UE a las relaciones entre poderes adjudicadores (cooperación dentro del sector público) ([SEC\(2011\) 1169 final, de 4.10.2011](#)) se señalaba la posibilidad de una cooperación horizontal exigiendo que “en la cooperación intervienen solo poderes adjudicadores, y no hay participación de capital privado”. En todo caso, en el considerando 33 de la Directiva 2014/24/UE también se precisa la exigencia que “ninguna empresa de servicios privada se encuentre en una situación ventajosa frente a sus competidores” y, tal como ha afirmado el TJUE en la Sentencia de 28 de mayo de 2020 ([asunto C-796/18](#)), su jurisprudencia referida a la Directiva 2004/18 anterior exigía expresamente para poder establecer una cooperación horizontal “que no se favoreciera a ningún prestador privado respecto a sus competidores”, de manera que “aunque en el artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2014/24 no se haga referencia a la prohibición de que los poderes adjudicadores participantes en una cooperación favorezcan a una empresa privada en relación con sus competidores, el legislador de la Unión no pretendió en modo alguno apartarse de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia citada” y “sea de lamentar el hecho de no mencionar, en el artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2014/24, que, en una cooperación entre poderes adjudicadores, no ha de favorecerse a ningún prestador privado respecto a sus competidores, tal omisión no puede ser determinante”.

⁵ Así se afirma en el [Informe de 14 de junio de 2021](#) de la Secretaría Técnica de esta Junta Consultiva, en el que se recuerda que el TJUE ha analizado este rasgo de los contratos acogiendo un concepto amplio del carácter oneroso en las relaciones contractuales y señalando, entre otros requisitos, que para la calificación de un contrato como tal es irrelevante que la entidad con la cual se

carácter oneroso y, por lo tanto, debe recibir la calificación de contrato y no de convenio, en los casos en que se obtenga algún tipo de beneficio económico, sea de manera directa o indirecta, mientras que en la cooperación horizontal articulada en nuestro derecho interno mediante la figura del convenio, aunque también puede haber unos derechos y obligaciones recíprocos como en las relaciones contractuales, no hay transferencias financieras entre las partes cooperantes, más allá del reembolso de los costes reales de las obras, servicios o suministros, si procede.⁶

Finalmente, respecto a las condiciones que deben concurrir para que los convenios cuyo contenido no esté comprendido en el de los contratos del sector público suscritos por poderes adjudicadores, son las siguientes:

- Las entidades intervinientes no deben tener vocación de mercado, la cual se presume cuando lleven a cabo en el mercado abierto un porcentaje igual o superior al 20 por ciento de las actividades objeto de colaboración.
- El convenio debe establecer o desarrollar una cooperación entre las entidades participantes con la finalidad de garantizar que los servicios públicos que les incumben se prestan de manera que se consigan los objetivos que tienen en común.
- El desarrollo de la cooperación se debe guiar únicamente por consideraciones relacionadas con el interés público.

En más, respecto a su objeto, en el considerando 33 de la Directiva 2014/24/UE se matiza que “dicha cooperación puede abarcar todo tipo de actividades relacionadas con la ejecución de los servicios y responsabilidades que hayan sido asignadas a los poderes participantes o que estos hayan asumido, como las tareas obligatorias o facultativas de las autoridades locales o regionales o los servicios conferidos a organismos específicos de Derecho público”; que “los servicios prestados por los distintos poderes participantes no han de ser necesariamente idénticos; también pueden ser complementarios”; y que “mientras se hayan contraído compromisos de contribuir a la ejecución cooperativa del servicio público de que se trate, no es necesario que todos los poderes participantes asuman la ejecución de las principales obligaciones contractuales (...)”.⁷

suscribe no tenga ánimo de lucro y, además, un contrato no puede quedar excluido del concepto de contrato público oneroso por el hecho de que no sea lucrativo y su retribución se limite al reembolso de los gastos soportados por la prestación pactada.

⁶ Así se indica en el Documento de trabajo relativo a la aplicación de la normativa sobre contratación pública a las relaciones entre poderes adjudicadores (cooperación dentro del sector público), ya mencionado, en el cual se añade, además que “esta ejecución conjunta se caracteriza por la participación y las obligaciones recíprocas de las partes contratantes, que generan efectos sinérgicos recíprocos” y que “parece importante que aquella implique derechos y obligaciones recíprocos que vayan más allá de la «realización de una tarea a cambio de una remuneración» y que el objetivo de la cooperación no sea de naturaleza comercial”.

⁷ En este mismo sentido, también en el Documento de trabajo relativo a la aplicación de la normativa sobre contratación pública a las relaciones entre poderes adjudicadores, se aludía a la necesidad que “el acuerdo revist[a] el carácter de una cooperación real con vistas al desempeño conjunto de una tarea común, frente a un contrato público normal” y que “la cooperación puede basarse en una división de tareas o en una cierta especialización”. Asimismo, en la Sentencia de 28 de mayo de 2020 (asunto C-796/18), ya mencionada, el TJUE señala que “es preciso hacer constar que la expresión

Así, los convenios que establecen una cooperación horizontal entre entidades públicas tienen por objeto garantizar la realización de una misión de servicio público comuna a las entidades y quedan excluidos del ámbito de aplicación de la normativa sobre contratación pública a pesar de presentar elementos definitorios de los contratos públicos, de manera que en estos casos dos o más poderes adjudicadores pueden acordar la realización de actividades sin tener que recurrir a la aplicación de la normativa en materia de contratación pública, incluso cuando no realizan exactamente las mismas actividades o cuando realizan actividades complementarias, en ambos casos destinadas a la realización de finalidades que tienen en común.

II. Además del análisis efectuado desde el punto de vista de la contratación pública, hay que analizar también la regulación de los convenios en el ámbito de las universidades en el marco de la legislación de la ciencia, tanto estatal como catalana. El artículo 34 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (en adelante, LCTI), que lleva por título “Convenios”, dispone que:

“1. Los agentes públicos de financiación o ejecución del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, incluidas las Administraciones Públicas, las universidades públicas (...), podrán celebrar estos convenios los propios agentes públicos entre sí, o con agentes privados que realicen actividades de investigación científica y técnica, nacionales, supranacionales o extranjeros, para la realización conjunta de las siguientes actividades:

a) Proyectos y actuaciones de investigación científica, desarrollo e innovación.

b) Creación o financiación de centros, institutos, consorcios o unidades de investigación, e infraestructuras científicas. (...)

f) Uso compartido de inmuebles, de instalaciones y de medios materiales para el desarrollo de actividades de investigación científica, desarrollo e innovación. (...)

3. En estos convenios se incluirán las aportaciones realizadas por los intervinientes, así como el régimen de distribución y protección de los derechos y resultados de la investigación, el desarrollo y la innovación. La transmisión de los derechos sobre estos resultados se deberá realizar con una contraprestación que corresponda a su valor de mercado

4. El objeto de estos convenios no podrá coincidir con el de ninguno de los contratos regulados en la legislación sobre contratos del sector público. (...).”

En Cataluña, la disposición adicional primera de la Ley 9/2022, del 21 de diciembre, de la Ciencia, contiene una regulación similar sobre esta cuestión –si bien sin hacer referencia, por ejemplo, a la previsión que los convenios deben incluir las aportaciones realizadas por los que intervienen, el régimen de distribución y protección de los derechos y resultados de la investigación, el desarrollo y la innovación–, al disponer que los agentes del sistema de

«todo tipo de actividades» puede abarcar una actividad de apoyo a un servicio público, siempre que esa actividad de apoyo contribuya a la realización efectiva de la misión de servicio público objeto de la cooperación entre los poderes adjudicadores participantes” y que “una cooperación entre poderes adjudicadores puede quedar excluida del ámbito de aplicación de las normas de contratación pública previstas en esta Directiva cuando tal cooperación recaiga sobre actividades de apoyo a los servicios públicos que han de prestar, aun de modo individual, cada uno de los socios de la cooperación, siempre y cuando tales actividades de apoyo contribuyan a la realización efectiva de los referidos servicios públicos”.

investigación, desarrollo e innovación del sector público, entre los cuales se encuentran las universidades públicas de acuerdo con el artículo 5 de la misma Ley, pueden formalizar convenios entre sí o con agentes privados que realicen actividades de investigación científica y de valoración de esta investigación, de Cataluña o de fuera de Cataluña, para llevar a cabo conjuntamente las actividades a las que se refiere este artículo 34 de la LCTI, que también les es aplicable; y que el objeto de estos convenios no puede coincidir con el de ninguno de los contratos regulados por la legislación sobre contratos del sector público.

Por su parte, el artículo 20 de esta Ley 9/2022 establece que los agentes del sistema de investigación, desarrollo e innovación del sector público de la Generalitat, en el marco legal que sea aplicable en función de su tipo y naturaleza jurídica, deben facilitar al personal investigador el acceso a las infraestructuras y a los medios que tengan y que sean necesarios para el desarrollo de la investigación, y trabajar para conseguirlo, en su caso, mediante la suscripción de los correspondientes acuerdos, alianzas y convenios con otras instituciones o agentes del sistema de investigación, desarrollo e innovación para la compartición de infraestructuras y medios; y que "hay que procurar, además, un aprovechamiento óptimo de los recursos económicos y un acceso adecuado del máximo número de investigadores".

Por lo tanto, la legislación de la ciencia, en razón de la especialidad de la materia, contiene una referencia específica a la cooperación horizontal, haciendo referencia expresa a la posibilidad que las universidades públicas y otros agentes del sistema de investigación, desarrollo e innovación del sector público suscriban convenios entre sí para la realización conjunta de proyectos y actuaciones de investigación científica, desarrollo e innovación, así como para el uso compartido de infraestructuras, inmuebles, instalaciones y medios materiales para el desarrollo de las actividades mencionadas.

III. Para determinar si la relación descrita en la petición de informe por el Instituto de Investigación Biomédica de Lleida puede constituir una cooperación horizontal, y teniendo en cuenta lo que se ha apuntado en la consideración jurídica anterior, hay que examinar si concurren los requisitos señalados en la consideración jurídica primera y, por lo tanto, determinar si las relaciones jurídicas entre la Universidad de Lleida y el Instituto de Investigación Biomédica de Lleida no tienen un contenido propio de los contratos del sector público principalmente en relación con su carácter oneroso y si, además, concurren las circunstancias de ausencia de vocación de mercado en las partes cooperantes, de establecimiento de una cooperación con la finalidad de garantizar que los servicios públicos que les incumben se prestan de manera que se consigan los objetivos que tienen en común y de desarrollo de una cooperación guiada únicamente por consideraciones relacionadas con el interés público.

En primer término, se constata la ausencia de onerosidad necesaria para considerar que no se está ante de un contrato público, en la medida en que no hay una prestación de servicios a cambio de una retribución y un beneficio económico, sino que se establecen unos

derechos y obligaciones recíprocos y un reembolso de los gastos para el uso de espacios e infraestructuras por parte de ambas partes.⁸

Del análisis de la figura de la cooperación horizontal se deriva que para poder formalizar un convenio entre poderes adjudicadores que no tengan vocación de mercado es necesario que exista una cooperación destinada a garantizar que los servicios públicos que les incumben se prestan de manera que se consigan los objetivos que tienen en común y en la persecución de objetivos de interés público, sin que sea necesario que todos los poderes adjudicadores asuman los mismos compromisos y obligaciones, pudiendo ser también servicios complementarios con características diferenciadas o que tengan grados de especialización o relevancia diferente.

Por una parte, en el supuesto planteado parece que las entidades intervinientes en la cooperación, ambos poderes adjudicadores, no tienen vocación de mercado, y deben determinar en todo caso este extremo los servicios jurídicos de las entidades que disponen de toda la información necesaria a este efecto, y hacerlo en función de las actividades que realizan en el mercado abierto que tengan como objetivo la actividad objeto de cooperación. Además, también parece, aunque requiere confirmación por los servicios jurídicos respectivos, que las entidades no desarrollan actividades de mercado en el marco de la cooperación, de manera que el acuerdo de cooperación no incluiría actividades que se ofrecen en el mercado abierto.⁹

Por otra parte, también parece concurrir la circunstancia de que con la cooperación se desarrolla una misión de servicio público que corresponde a las partes cooperantes y que se guía únicamente por consideraciones relacionadas con el interés público, de manera que la cooperación permite alcanzar los objetivos que tienen en común y puede abarcar una actividad de apoyo que contribuye a la realización efectiva de la misión sin que se trate de un supuesto en que un órgano asigna unilateralmente una tarea al otro.¹⁰

⁸ En este sentido, hay que tener en cuenta que el TJUE señala, en la Sentencia de 4 de junio de 2020 ([asunto C-429/19](#)), que “la participación conjunta de todas las partes del acuerdo de cooperación es indispensable para garantizar que los servicios públicos que les incumben se prestan y que este requisito no puede considerarse cumplido cuando la única contribución de algunos cocontratantes se limite a un simple reembolso de gastos (...). Por lo demás, si tal reembolso de gastos bastase por sí solo para considerar que existe una «cooperación», en el sentido del artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2014/24, no podría establecerse ninguna diferenciación entre tal «cooperación» y un «contrato público» que no está cubierto por la exclusión prevista en dicha disposición”.

⁹ Puesto que, tal y como se señala en el Documento de trabajo relativo a la aplicación de la normativa sobre contratación pública de la UE a las relaciones entre poderes adjudicadores, si las entidades cooperantes tienen orientación de mercado, entran en competencia directa con los operadores privados, con objetivos e instrumentos comerciales iguales o similares.

¹⁰ En este punto es ilustrativa la Sentencia del TJUE de 4 de junio de 2020 (asunto C-429/19) al indicar que “la celebración de un acuerdo de cooperación entre entidades del sector público debe aparecer como la culminación de una acción de cooperación entre las partes del mismo (...). La elaboración de una cooperación entre entidades del sector público presenta, en efecto, una dimensión intrínsecamente colaborativa, que no existe en un procedimiento de adjudicación de un contrato público al que resultan aplicables las normas previstas en la Directiva 2014/24” y que “la preparación de un acuerdo de cooperación presupone que las entidades del sector público que se

Respecto al carácter común del servicio público objeto de la cooperación, que implica que la misión de interés público a cumplir debe ser competencia de las partes intervinientes, por resultar así de las atribuciones, funciones y finalidades que tengan atribuidas legalmente o estatutariamente, ambas entidades a las que se refiere la consulta comparten la finalidad de servicio público relativa a contribuir a la creación, promoción, gestión y transferencia de conocimiento y que, por lo tanto, desarrollan actividades y funciones relacionadas con la docencia, la investigación y la transferencia de conocimiento.

Respecto a las actividades objeto de colaboración, los servicios científico-técnicos a que se refiere la consulta lo comprenden un conjunto de instalaciones con las infraestructuras y equipos necesarios para la realización de técnicas especializadas, con la finalidad de dar apoyo científico y tecnológico a la actividad de la investigación e innovación de los grupos de investigación.¹¹ Por lo tanto, en la medida en que se vuelven necesarios para el cumplimiento de las finalidades de interés público mencionadas, parece claro que la cooperación relativa al uso compartido de estas infraestructuras y equipamientos debe permitir conseguir los objetivos que las partes tienen en común. En este sentido, como se ha dicho, también la legislación de la ciencia faculta la suscripción de convenios no sólo para proyectos y actuaciones de investigación científica, desarrollo e innovación, sino también para el uso compartido de inmuebles, de instalaciones y de medios materiales para el desarrollo de las actividades mencionadas.¹²

Por lo tanto, parece que el uso compartido de los servicios científico-técnicos se puede vehicular a través de la suscripción de un convenio, por cumplir todos los requisitos exigidos para el establecimiento de una cooperación horizontal, y más teniendo en cuenta la imposibilidad que dicha relación se articulara mediante un contrato susceptible de concurrencia y competencia.

En definitiva, se puede concluir que las relaciones jurídicas entre dos entidades que forman parte del sector público, que tienen por objeto el uso compartido de los servicios científico-técnicos como los descritos en la petición de informe, se pueden articular por la vía de la

proponen celebrar tal acuerdo definan en común sus necesidades y las soluciones que hayan de aportarse”.

¹¹ En cumplimiento del artículo 2.2.c de la LOU, que dispone que las universidades tienen autonomía para crear estructuras específicas que actúen de soporte a la investigación y a la docencia, el artículo 25 de la Ley 1/2003, de 19 de febrero, de Universidades de Cataluña, establece que "las universidades deben impulsar los servicios científico-técnicos de apoyo a la investigación que sean necesarios". En este sentido, también los artículos 5.1.j y 70 de la Ley de la ciencia catalana disponen que los servicios científico-técnicos que cumplen una importante función de soporte y potenciación de la investigación y de su difusión, con lo cual, el artículo determina que estos servicios, así como otras infraestructuras de soporte y cooperación entre agentes, son considerados agentes del sistema de investigación, desarrollo e innovación.

¹² Es distinto el supuesto que se analiza en el [Informe 32/2019](#) de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en el cual el uso de los laboratorios de una universidad por otras entidades públicas no se hace con carácter compartido con la finalidad de alcanzar objetivos comunes de interés público, de manera que en estos no concurren los requisitos para entender que puede operar la cooperación horizontal.

cooperación horizontal mediante la formalización de convenios de colaboración, vista la ausencia de onerosidad, la participación conjunta de las partes en la actividad de interés público que genera derechos y obligaciones recíprocas que van más allá del simple reembolso de costes por parte de una de las entidades, el hecho de que las entidades intervinientes no tienen vocación de mercado y que la cooperación vaya destinada a la consecución de objetivos de interés público comunes.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Las relaciones jurídicas entre la Universidad de Lleida y el Instituto de Investigación Biomédica de Lleida que tienen por objeto el uso compartido de los servicios científico-técnicos consistentes en el uso compartido de inmuebles, de instalaciones y de medios materiales para el desarrollo de actividades de investigación científica, desarrollo e innovación, con la finalidad de dar apoyo científico y tecnológico a la actividad de los grupos de investigación formados por personal de ambas entidades, se pueden articular por la vía de la cooperación horizontal mediante la formalización de convenios de colaboración, en la medida en que de acuerdo con el análisis efectuado en este informe concurren los requisitos establecidos en la normativa de contratación pública y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para establecer este sistema de relación excluido del ámbito de aplicación de la normativa.

Barcelona, 25 de julio de 2024

[Este informe es una traducción automática de la versión catalana aprobada].