



Informe 23/2024, de 25 de juliol, de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya (Comissió Permanent), sobre la qualificació jurídica, com a cooperació horitzontal o com a contracte públic, que ha de rebre un negoci jurídic que té per objecte l'ús compartit de serveis científics i tècnics

ANTECEDENTS

I. Des de l'Institut de Recerca Biomèdica de Lleida (IRBLleida) s'ha sol·licitat l'informe d'aquesta Junta Consultiva de Contractació Pública sobre la qualificació jurídica que ha de rebre l'ús compartit de serveis científics i tècnics (SCT). En aquest sentit, en l'escrit de petició d'informe s'assenyala, entre altres aspectes, que aquests serveis són requerits per l'IRBLleida per complir amb les seves finalitats fundacionals i que “generalment, els recursos dels quals disposa el IRBLleida per a sufragar el cost d'aquests serveis provenen de finançament estatal o de la Comunitat Autònoma, via activitat subvencional, requerint un procediment de justificació de la despesa minuciosa i formal, que va més enllà del compliment de l'objecte de la subvenció”. A més, s'al·ludeix a “l'estreta col·laboració existent entre l'IRBLleida i la Universitat de Lleida per a la consecució dels seus objectius comuns, com són la generació de coneixement d'excel·lència, capaç d'impactar en la salut i la qualitat de vida de la població i, per tant, per a la consecució de l'interès públic”.

D'acord amb l'article 4.5 del Decret 118/2023, de 27 de juny, pel qual s'estableix la composició i el règim jurídic de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya, a la petició s'inclou un informe jurídic emès pel departament jurídic de l'IRBLleida en relació amb “la correcta articulació de l'ús compartit per la UdL i l'IRBLleida dels serveis científic-tècnics (SCTs)”, en el qual s'analitzen els requisits legals, operatius i generals aplicables per determinar quina és la fórmula jurídica adequada perquè els grups de recerca de l'IRBLleida, integrats per personal de la Universitat de Lleida, de l'Hospital Universitari Arnau de Vilanova (HUAV) i personal contractat per l'IRBLleida, puguin utilitzar els SCT d'ús compartit gestionats tant per la Universitat de Lleida com per l'IRBLleida, i s'explica la relació entre aquestes entitats i el funcionament d'aquests serveis.

Així, entre altres aspectes, s'indica que tant la UdL com l'IRBLleida són agents del Sistema Espanyol de Ciència, Tecnologia i Innovació (SECTI) i que es regeixen pels principis de coordinació, cooperació, eficàcia i eficiència, entre altres, i en compliment de l'objectiu general establert a l'article 2. i) de la Llei de la ciència estatal és necessari que ambdues institucions col·laborin entre elles. També es recorda que tant la Llei de la ciència estatal com la Llei de la ciència catalana estableixen que els agents del sistema d'investigació, desenvolupament i innovació “han de subscriure convenis” per la compartició d'infraestructures i mitjans; que la UdL és una institució integrant de l'IRBLleida i les relacions entre les dues entitats s'han anat articulant al llarg del temps mitjançant diversos convenis de col·laboració; i que la UdL forma part de l'òrgan de govern de l'IRBLleida.

A més, s'explica que la UdL i l'IRBLleida comparteixen les mateixes finalitats de docència, recerca i transferència del coneixement i que l'IRBLleida neix com a centre compartit de la UdL i desenvolupa la seva activitat a l'edifici de Biomedicina, propietat de la UdL, on estan ubicats tots els SCT (gestionats per la UdL o per l'IRBLleida), tret de l'estabulari que està situat en un edifici adjacent, per la qual cosa la UdL i l'IRBLleida comparteixen els SCT

ubicats a les instal·lacions de la UdL i no existeix duplicitat entre ells, de manera que per compensar les despeses de funcionament dels SCT, els grups de recerca de l'IRBLleida (formats per personal UdL o IRBLleida indistintament) abonen unes tarifes internes que, en cap cas, impliquen un benefici econòmic, ja que tant la UdL com l'IRBLleida són entitats sense ànim de lucre i, per tant, sense vocació de mercat. D'aquesta manera, es fa un esment específic als SCT i s'explica que els SCT de l'IRBLleida són instal·lacions amb infraestructures i grans equips necessaris per a la realització de tècniques especialitzades, que tenen com a missió donar suport científic i tecnològic als grups de recerca de l'IRBLleida per al desenvolupament de recerca i innovació en el camp de la biomedicina; i que la Universitat de Lleida disposa d'instal·lacions i equipaments de recerca (laboratoris) que són gestionats pels mateixos empleats de la institució (professors i personal investigador de la plantilla de la universitat), a través dels SCT, amb la finalitat de donar suport a l'activitat investigadora de la mateixa institució. Així mateix, s'exposa que una part de l'equipament dels SCT s'ha adquirit conjuntament amb recursos de les dues institucions, o mitjançant la sol·licitud conjunta d'ajuts d'infraestructures; i que les dues entitats treballen en estreta col·laboració i cooperació per a la realització de la seva missió i l'obtenció de l'interès públic compartit. En aquest sentit, en l'informe es conclou "la naturalesa convencional de la utilització dels SCT de la UdL per part de l'IRBLleida i viceversa i, en conseqüència, l'exempció d'aquesta relació respecte a la normativa de contractació pública".

Així, se sol·licita a la Junta Consultiva de Contractació Pública que informi sobre la "necessitat de formalitzar un contracte subjecte a la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de Contractes del Sector Públic (LCSP), o no, perquè els grups de recerca puguin utilitzar els serveis científic tècnics gestionats per la Universitat de Lleida".

II. D'acord amb els articles 3.1.a i 4.1.b del Decret 118/2023, de 27 de juny, aquesta Junta Consultiva informa sobre les qüestions que, en matèria de contractació pública, li sotmetin, entre altres, les entitats del sector públic de l'Administració de la Generalitat. D'altra banda, l'article 11.1.a del mateix Decret atribueix a la Comissió Permanent l'aprovació dels informes sobre les qüestions relatives a la interpretació de la normativa de contractació pública que li sotmetin les persones legitimades.

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

I. La sol·licitud d'informe planteja si l'ús compartit dels serveis científics i tècnics entre la Universitat de Lleida i l'Institut de Recerca Biomèdica de Lleida es pot vehicular mitjançant un conveni de col·laboració o ha de rebre la qualificació jurídica de contracte i, per tant, tramitar-se com a tal.

Per tant, la qüestió plantejada porta a haver de determinar si la relació jurídica que es descriu en la petició d'informe s'ha d'encabir en la definició dels contractes del sector públic continguda en l'article 2 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (en endavant, LCSP), d'acord amb el qual són contractes del sector públic i, en conseqüència, estan sotmesos a aquesta Llei en la forma i els termes que s'hi preveuen, els contractes onerosos, sigui quina sigui la seva naturalesa jurídica, que subscriuguin les entitats

que formen part del sector públic¹, o bé pot incardinar-se en la figura de cooperació i, per tant, formalitzar-se mitjançant convenis de col·laboració.

En aquest sentit, també cal tenir en compte la distinció entre els contractes públics i els sistemes de cooperació pública establerts en l'article 31 de la LCSP, tant horitzontals – vehiculats per via de convenis², com verticals –els anomenats contractes “in house” o interns i, en el nostre dret intern, encàrrecs a mitjans propis³, als quals no se'ls aplica la normativa en matèria de contractació pública.

Així, el considerant 31 de la Directiva 2014/24/UE al·ludeix justament 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” i assenyala, a més de la necessitat de precisar en quins casos no estan subjecte a la normativa de contractació pública guiant-se per la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió 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 bé “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 concret, pel que fa als sistemes de cooperació horitzontal, l'article 6 de la LCSP disposa que queden exclosos de l'àmbit d'aquesta Llei els convenis el contingut dels quals no estigui comprès en el dels contractes regulats en aquesta Llei o en normes administratives especials subscrits entre si per entitats que tinguin la consideració de poder adjudicador, sempre que es compleixin determinades condicions, les quals deriven de l'article 12.4 de la Directiva 2014/24/UE, que els va regular per primera vegada en l'àmbit de la contractació

¹ Aquest precepte transposa a l'ordenament jurídic espanyol l'apartat 1.5 de l'article 2 de la Directiva 2014/24/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer de 2014, sobre contractació pública, en el qual s'estableix que s'entén per contractes públics “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” –i s'entén per operador econòmic, d'acord amb l'apartat 1.10 del mateix article 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 com va assenyalar aquesta Junta Consultiva en l'[Informe 6/2017, de 16 de maig](#), “efectivament, per a la normativa sobre contractació pública és irrellevant la naturalesa jurídica pública o privada del contractista i, en canvi, és determinant la naturalesa jurídica del subjecte que contracta, atès que és aquesta la que genera la necessitat d'aplicar la normativa de contractes del sector públic amb el nivell de subjecció que correspongui. Per tant, es descarta que totes les relacions i negocis jurídics entre entitats del sector públic quedin fora de l'àmbit d'aplicació de la normativa sobre contractació pública”.

² Aquesta Junta Consultiva s'ha pronunciat sobre els sistemes de cooperació horitzontal, entre altres, en els informes [7/2020, de 17 de juny](#), [3/2019, de 13 de març](#) i [6/2017, de 16 de maig](#).

³ Aquesta Junta Consultiva ha analitzat la figura dels encàrrecs a mitjans propis, entre altres, en els informes [11/2017, de 19 de desembre](#), [1/2019, de 13 de març](#), [5/2019, de 30 de maig](#), i [9/2019, de 3 d'octubre](#).

pública, recollint els requisits acumulatius a la concurrència dels quals ha supeditat el TJUE la possibilitat d'articular una cooperació entre entitats públiques a través de vincles contractuals sense subjectar el naixement d'aquests vincles a la normativa sobre contractació pública.

D'una banda, pel que fa a les entitats col·laboradores, s'ha de precisar que la necessitat que tinguin la consideració de poder adjudicador no obstant la concurrència de capital privat –a diferència del que succeeix amb la cooperació vertical, per la via d'encàrrecs a mitjans propis, en la qual queda prohibida totalment–, si bé sí que queda vedada en tot cas la possibilitat que amb la cooperació es pugui afavorir a una prestadora privada enfront de les seves competidores.⁴

D'altra banda, pel que fa a l'exigència que el “contingut” dels convenis no estigui comprès en el dels contractes del sector públic, cal recordar que per aquesta determinació s'ha de prendre en consideració, no només les prestacions pròpies de cada tipologia contractual, que configuren l'objecte dels diferents contractes tipificats en els articles 12 i següents de la LCSP, sinó també el concepte de contracte del sector públic i el seu necessari caràcter onerós.⁵ En definitiva, s'entén que un negoci jurídic té caràcter onerós i, per tant, ha de rebre

⁴ En el considerant 32 de la Directiva 2014/24/UE s'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 canvi, en el Document de treball dels serveis de la Comissió relatiu a l'aplicació de la normativa sobre contractació pública de la UE a les relacions entre poders adjudicadors (cooperació dins del sector públic) ([SEC\(2011\) 1169 final, de 4.10.2011](#)) s'assenyalava la possibilitat d'una cooperació horitzontal exigint que “en la cooperación intervienen solo poderes adjudicadores, y no hay participación de capital privado”. En tot cas, en el considerant 33 de la Directiva 2014/24/UE també es precisa l'exigència que “ninguna empresa de servicios privada se encuentre en una situación ventajosa frente a sus competidores” i, tal com ha afirmat el TJUE en la Sentència de 28 de maig de 2020 ([assumpte C-796/18](#)), la seva jurisprudència referida a la Directiva 2004/18 anterior exigia expressament per a poder establir una cooperació horitzontal “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” i “aunque, en particular a la luz del principio de seguridad jurídica (...) 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 Així s'afirma en l'[Informe de 14 de juny de 2021](#) de la Secretaria Tècnica d'aquesta Junta Consultiva, en la qual es recorda que el TJUE ha analitzat aquest tret dels contractes acollint un concepte ampli del caràcter onerós en les relacions contractuals i assenyalant, entre altres requisits, que per a la qualificació d'un contracte com a tal és irrellevant que l'entitat amb la qual es subscriu no tingui ànim de lucre i, a més, un contracte no pot quedar exclòs del concepte de contracte públic onerós pel fet que no sigui lucratiu i la seva retribució es limiti al reemborsament de les despeses suportades per la prestació pactada.

la qualificació de contracte i no de conveni, en els casos en què s'obtingui algun tipus de benefici econòmic, sigui de manera directa o indirecta, mentre que en la cooperació horitzontal articulada al nostre dret intern mitjanant la figura del conveni, encara que també hi pot haver uns drets i obligacions recíprocs com en les relacions contractuals, no hi ha transferències financeres entre les parts cooperants, més enllà del reemborsament dels costos reals de les obres, serveis o subministraments, si escau.⁶

Finalment, pel que fa a les condicions que han de concórrer perquè els convenis el contingut dels quals no estigui comprès en el dels contractes del sector públic subscrits per poders adjudicadors, són les següents:

- Les entitats intervinents no han de tenir vocació de mercat, la qual es presumeix quan duguin a terme en el mercat obert un percentatge igual o superior al 20 per cent de les activitats objecte de col·laboració.
- El conveni ha d'establir o desenvolupar una cooperació entre les entitats participants amb la finalitat de garantir que els serveis públics que els incumbeixen es presten de manera que s'aconsegueixin els objectius que tenen en comú.
- El desenvolupament de la cooperació s'ha de guiar únicament per consideracions relacionades amb l'interès públic.

A més, pel que fa al seu objecte, en el considerant 33 de la Directiva 2014/24/UE es matisa 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”; i 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

⁶ Així s'indica en el Document de treball relatiu a l'aplicació de la normativa sobre contractació pública a les relacions entre poders adjudicadors (cooperació dins del sector públic), ja esmentat, en el qual s'afegeix, a més, que “esta ejecución conjunta se caracteriza por la participación y las obligaciones recíprocas de las partes contratantes, que generan efectos sinérgicos recíprocos” i 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 aquest mateix sentit, també en el Document de treball relatiu a l'aplicació de la normativa sobre contractació pública a les relacions entre poders adjudicadors, s'al·ludia a la necessitat 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” i que “la cooperación puede basarse en una división de tareas o en una cierta especialización”. Així mateix, en la Sentència de 28 de maig de 2020 (assumpte C-796/18), ja esmentada, el TJUE assenyala que “es preciso hacer constar que la expresión «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” i 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

Així, els convenis que estableixen una cooperació horitzontal entre entitats públiques tenen per objecte garantir la realització d'una missió de servei públic comuna a les entitats i resten exclosos de l'àmbit d'aplicació de la normativa sobre contractació pública malgrat presentar elements definitoris dels contractes públics, de manera que en aquests casos dos o més poders adjudicadors poden acordar la realització d'activitats sense haver de recórrer a l'aplicació de la normativa en matèria de contractació pública, fins i tot quan no realitzen exactament les mateixes activitats o quan realitzen activitats complementàries, en ambdós casos destinades a la realització de finalitats que tenen en comú.

II. A més de l'anàlisi efectuada des del punt de vista de la contractació pública, cal analitzar també la regulació dels convenis en l'àmbit de les universitats en el marc de la legislació de la ciència, tant estatal com catalana. L'article 34 de la Llei 14/2011, d'1 de juny, de la ciència, la tecnologia i la innovació (en endavant, LCTI), que porta per títol "Convenis", disposa 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 suscribir convenios sujetos al derecho administrativo. 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. (...)"

A Catalunya, la disposició addicional primera de la Llei 9/2022, del 21 de desembre, de la ciència, conté una regulació similar sobre aquesta qüestió –si bé sense fer referència, per exemple, a la previsió que els convenis han d'incloure les aportacions realitzades pels qui hi intervenen, el règim de distribució i protecció dels drets i resultats de la recerca, el desenvolupament i la innovació–, en disposar que els agents del sistema de recerca, desenvolupament i innovació del sector públic, entre els quals es troben les universitats públiques d'acord amb l'article 5 de la mateixa Llei, poden formalitzar convenis entre si o amb agents privats que acompleixin activitats de recerca científica i de valoració d'aquesta recerca, de Catalunya o de fora de Catalunya, per a dur a terme conjuntament les activitats a què fa referència aquest article 34 de la LCTI, que també els és aplicable; i que l'objecte

actividades de apoyo a los servicios públicos que han de prestar, incluso de forma individual, cada uno de los socios de esa cooperación, siempre y cuando tales actividades de apoyo contribuyan a la realización efectiva de los referidos servicios públicos".

d'aquests convenis no pot coincidir amb el de cap dels contractes que regula la legislació sobre contractes del sector públic.

Per la seva banda, l'article 20 d'aquesta Llei 9/2022 estableix que els agents del sistema de recerca, desenvolupament i innovació del sector públic de la Generalitat, en el marc legal que sigui aplicable en funció de llur tipus i naturalesa jurídica, han de facilitar al personal investigador l'accés a les infraestructures i als mitjans que tinguin i que siguin necessaris per al desenvolupament de la recerca, i treballar per aconseguir-ho, si escau, mitjançant la subscripció dels corresponents acords, aliances i convenis amb altres institucions o agents del sistema de recerca, desenvolupament i innovació per a la compartició d'infraestructures i mitjans; i que "cal procurar, a més, un aprofitament òptim dels recursos econòmics i un accés adequat del màxim nombre d'investigadors".

Per tant, la legislació de la ciència, per raó de l'especialitat de la matèria, conté una referència específica a la cooperació horitzontal, fent referència expressa a la possibilitat que les universitats públiques i altres agents del sistema de recerca, desenvolupament i innovació del sector públic subscriuïen convenis entre si per a la realització conjunta de projectes i actuacions d'investigació científica, desenvolupament i innovació, així com per a l'ús compartit d'infraestructures, immobles, instal·lacions i mitjans materials per al desenvolupament de les activitats esmentades.

III. Per tal de determinar si la relació descrita en la petició d'informe per l'Institut de Recerca Biomèdica de Lleida pot constituir una cooperació horitzontal, i tenint en compte el que s'ha apuntat en la consideració jurídica anterior, cal examinar si concorren els requisits assenyalats en la consideració jurídica primera i, per tant, determinar si les relacions jurídiques entre la Universitat de Lleida i l'Institut de Recerca Biomèdica de Lleida no tenen un contingut propi dels contractes del sector públic principalment en relació amb el seu caràcter oneros i si, a més, concorren les circumstàncies d'absència de vocació de mercat en les parts cooperants, d'establiment d'una cooperació amb la finalitat de garantir que els serveis públics que els incumbeixen es presten de manera que s'aconsegueixin els objectius que tenen en comú i de desenvolupament d'una cooperació guiada únicament per consideracions relacionades amb l'interès públic.

En primer terme, es constata l'absència d'onerositat necessària per considerar que no s'està davant d'un contracte públic, en la mesura que no hi ha una prestació de serveis a canvi d'una retribució i un benefici econòmic, sinó que s'estableixen uns drets i obligacions recíprocs i un reemborsament de les despeses per l'ús d'espais i infraestructures per part d'ambdues parts.⁸

⁸ En aquest sentit, cal tenir en compte que el TJUE assenyala, en la Sentència de 4 de juny de 2020 ([assumpte C-429/19](#)), que "la participació conjunta de todas las partes del acuerdo de cooperación es indispensable para garantizar que los servicios públicos que les incumben se presten 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".

De l'anàlisi de la figura de la cooperació horitzontal se'n deriva que per poder formalitzar un conveni entre poders adjudicadors que no tinguin vocació de mercat és necessari que existeixi una cooperació destinada a garantir que els serveis públics que els incumbeixen es presten de manera que s'aconsegueixin els objectius que tenen en comú i a la persecució d'objectius d'interès públic, sense que sigui necessari que tots els poders adjudicadors assumeixin els mateixos compromisos i obligacions, podent ser també serveis complementaris amb característiques diferenciades o que tinguin graus d'especialització o rellevància diferent.

D'una banda, en el supòsit plantejat sembla que les entitats intervinents en la cooperació, ambdues poders adjudicadors, no tenen vocació de mercat, i han de determinar en tot cas aquest extrem els serveis jurídics de les entitats que disposen de tota la informació necessària a aquest efecte, i fer-ho en funció de les activitats que realitzen en el mercat obert que tinguin per finalitat l'activitat objecte de cooperació. A més, també sembla, encara que requereix confirmació pels serveis jurídics respectius, que les entitats no desenvolupen activitats de mercat en el marc de la cooperació, de manera que l'acord de cooperació no inclouria activitats que s'ofereixen al mercat obert.⁹

D'altra banda, també sembla concórrer la circumstància que amb la cooperació es desenvolupa una missió de servei públic que correspon a les parts cooperants i que es guia únicament per consideracions relacionades amb l'interès públic, de manera que la cooperació permet assolir els objectius que tenen en comú i pot abastar una activitat de suport que contribueix a la realització efectiva de la missió sense que es tracti d'un supòsit en què un òrgan assigna unilateralment una tasca a un altre.¹⁰

Pel que fa al caràcter comú del servei públic objecte de la cooperació, que implica que la missió d'interès públic a acomplir ha de ser competència de les parts intervinents, per resultar així de les atribucions, funcions i finalitats que tinguin atribuïdes legalment o estatutàriament, ambdues entitats a les quals es refereix la consulta comparteixen la finalitat de servei públic relativa a contribuir a la creació, promoció, gestió i transferència de coneixement i que, per tant, desenvolupen activitats i funcions relacionades amb la docència, la recerca i la transferència de coneixement.

⁹ Atès que, tal com s'assenyala en el Document de treball relatiu a l'aplicació de la normativa sobre contractació pública de la UE a les relacions entre poders adjudicadors, si les entitats cooperants tenen orientació de mercat, entren en competència directa amb els operadors privats, amb objectius i instruments comercials iguals o similars.

¹⁰ En aquest punt és il·lustrativa la Sentència del TJUE de 4 de juny de 2020 (assumpte C-429/19) en 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" i que "la preparación de un acuerdo de cooperación presupone que las entidades del sector público que se proponen celebrar tal acuerdo definan en común sus necesidades y las soluciones que hayan de aportarse".

Pel que fa a les activitats objecte de col·laboració, els serveis científics i tècnics a què es refereix la consulta el comprenen un conjunt d'instal·lacions amb les infraestructures i equips necessaris per a la realització de tècniques especialitzades, amb la finalitat de donar suport científic i tecnològic a l'activitat de la recerca i innovació dels grups de recerca.¹¹ Per tant, en la mesura en què esdevenen necessaris per a l'acompliment de les finalitats d'interès públic esmentades, sembla clar que la cooperació relativa a l'ús compartit d'aquestes infraestructures i equipaments ha de permetre aconseguir els objectius que les parts tenen en comú. En aquest sentit, com s'ha dit, també la legislació de la ciència faculta la subscripció de convenis no només per a projectes i actuacions de recerca científica, desenvolupament i innovació, sinó també per a l'ús compartit d'immobles, d'instal·lacions i de mitjans materials per al desenvolupament de les activitats esmentades.¹²

Per tant, sembla que l'ús compartit dels serveis científics i tècnics es pot vehicular a través de la subscripció d'un conveni, per complir tots els requisits exigits per a l'establiment d'una cooperació horitzontal, i més tenint en compte la impossibilitat que la dita relació s'articulés mitjançant un contracte susceptible de concurrència i competència.

En definitiva, es pot concloure que les relacions jurídiques entre dues entitats que formen part del sector públic, que tenen per objecte l'ús compartit dels serveis científics i tècnics com els descrits en la petició d'informe, es poden articular per la via de la cooperació horitzontal mitjançant la formalització de convenis de col·laboració, atesa l'absència d'onerositat, la participació conjunta de les parts en l'activitat d'interès públic que genera drets i obligacions recíproques que van més enllà del simple reemborsament de costos per part d'una de les entitats, el fet que les entitats intervinents no tenen vocació de mercat i que la cooperació vagi destinada a la consecució d'objectius d'interès públic comuns.

Sobre la base de les consideracions anteriors, la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Pública formula la següent

CONCLUSIÓ

Les relacions jurídiques entre la Universitat de Lleida i l'Institut de Recerca Biomèdica de Lleida que tenen per objecte l'ús compartit dels serveis científics i tècnics consistents en l'ús

¹¹ En compliment de l'article 2.2.c) de la LOU, que disposa que les universitats tenen autonomia per a crear estructures específiques que actuïn de suport a la recerca i a la docència, l'article 25 de la Llei 1/2003, de 19 de febrer, d'universitats de Catalunya, estableix que "les universitats han d'impulsar els serveis científicotècnics de suport a la recerca que siguin necessaris". En aquest sentit, també els articles 5.1.j) i 70 de la Llei de la ciència catalana disposen que els serveis científicotècnics compleixen una important funció de suport i potenciació de la recerca i de la seva difusió, per la qual cosa, l'article determina que aquests serveis, així com altres infraestructures de suport i cooperació entre agents, són considerats agents del sistema de recerca, desenvolupament i innovació.

¹² És diferent el supòsit que s'analitza en l'[Informe 32/2019](#) de la Junta Consultiva de Contractació Pública de l'Estat, en el qual l'ús dels laboratoris d'una universitat per altres entitats públiques no es fa amb caràcter compartit amb la finalitat d'assolir objectius comuns d'interès públic, de manera que en aquests no concorren els requisits per entendre que pot operar la cooperació horitzontal.

compartit d'immobles, d'instal·lacions i de mitjans materials per al desenvolupament d'activitats de recerca científica, desenvolupament i innovació, amb la finalitat de donar suport científic i tecnològic a l'activitat dels grups de recerca formats per personal d'ambdues entitats, es poden articular per la via de la cooperació horitzontal mitjançant la formalització de convenis de col·laboració, en la mesura que d'acord amb l'anàlisi efectuada en aquest informe concorren els requisits establerts en la normativa de contractació pública i en la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea per establir aquest sistema de relació exclòs de l'àmbit d'aplicació de la normativa.

Barcelona, 25 de juliol de 2024