



## **Govern de les Illes Balears**

Conselleria d'Hisenda i Pressuposts  
Junta Consultiva  
de Contractació Administrativa

### **Acord de la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de 19 de juliol de 2013**

#### **Informe 4/2013, de 19 de juliol. Possibilitat que una entitat local s'adhereixi a un contracte de serveis de mediació d'assegurances subscrit per la Federació Espanyola de Municipis i Províncies**

##### **Antecedents**

1. La presidenta del Consell Insular de Mallorca ha formulat la consulta següent a aquesta Junta Consultiva:

És intenció del Consell de Mallorca disposar d'un servei extern de corredora d'assegurances a efectes de contribuir a una millor gestió del programa d'assegurances del Consell de Mallorca i a una millor adequació d'aquestes al riscs assegurats.

D'acord amb l'establert en l'article 6.1 e) dels Estatuts de la Federación Española de Municipios y Provincias (en endavant, FEMP), constitueix una de les seves finalitats: "La prestación, directamente o a través de sociedades o de entidades, de toda clase de servicios a las Corporaciones Locales o a los entes dependientes de éstas".

En atenció a aquest article dels seus estatuts, la FEMP va crear el Servei de Riscs i Assegurances a l'objecte de prestar als seus associats els serveis de promoció, assessorament i mediació en la cobertura de riscs i assegurances.

Dins aquest servei, durant el mes de maig de 2012, la FEMP va convocar licitació pública a l'empara de l'establert en el Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de contractes del sector públic (en endavant, TRLCSP), per al servei de mediació en cobertura de riscs i assegurances per a les entitats locals associades a la FEMP. Aquest contracte fou adjudicat a la mercantil Willis Iberia Correduría de Seguros y Reaseguros, SA. El contracte es va formalitzar el passat 23 de juliol de 2012.

En aquest aspecte, l'informe de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de l'Estat núm. 19/01, de 3 de juliol, exposa el seu criteri sobre el fet que no és possible formalitzar l'adhesió per part de les entitats



locals mitjançant la subscripció del corresponent conveni amb la FEMP, respecte del contracte de mediació d'assegurances concertat per aquesta associació prèvia licitació. Un dels motius fonamentals d'aquesta opinió és que l'adhesió de les entitats locals a sistemes de contractació centralitzada només està permesa si l'esmentada adhesió es fa respecte de la contractació centralitzada d'àmbit estatal o sistemes d'adquisició centralitzada d'altres comunitats autònomes o entitats locals.

No obstant l'opinió anterior, l'esmentat informe està basat en el Reial decret legislatiu 2/2000, de 16 de juny, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de contractes de les administracions públiques, derogat per l'actual Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de contractes del sector públic.

Per tot l'anterior, d'acord amb l'establert en els articles 15 i 16 del Reglament d'Organització i Funcionament de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la CAIB, aprovat per Acord del Consell de Govern de 10 d'octubre de 1997, aquesta Presidència sol·licita a la Secretaria de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la CAIB l'emissió d'informe respecte a la següent qüestió:

Possibilitat que el Consell de Mallorca adopti Acord d'adhesió del servei de riscos i assegurances de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) per a l'assessorament, gestió, desenvolupament i mediació de riscos i assegurances d'acord amb l'establert en la Llei 26/2006, de 17 de juliol, de mediació d'assegurances i reassurances privades.

2. La presidenta del Consell Insular de Mallorca està legitimada per sol·licitar informes a la Junta Consultiva de Contractació Administrativa, de conformitat amb l'article 12.2 del Decret 20/1997, de 7 de febrer, de creació d'aquesta Junta Consultiva, i amb l'article 15.1 del seu Reglament d'organització i funcionament, aprovat per l'Acord del Consell de Govern de 10 d'octubre de 1997. A l'escrit s'adjunta un informe jurídic, d'acord amb l'article 16.3 del Reglament. Per tant, es compleixen els requisits previs d'admissió per poder emetre l'informe sol·licitat.

### **Consideracions jurídiques**

1. L'escrit de consulta planteja la possibilitat que el Consell Insular de Mallorca s'adhereixi al contracte de serveis de mediació d'assegurances subscrit per la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (en endavant, FEMP) i una entitat privada.



L'escrit de consulta fa referència a l'Informe 19/01, de 3 de juliol, de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, en el qual la Junta Consultiva va concloure que no era possible que una entitat local s'adherís a un contracte de serveis de correatge d'assegurances de la FEMP, ja que la normativa en matèria de contractació només preveia l'adhesió als sistemes de contractació centralitzada de l'Estat o als d'altres comunitats autònomes i entitats locals. No obstant això, atès que amb posterioritat a l'emissió d'aquest Informe s'han produït canvis en la normativa que regula la contractació pública, es demana a la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de les Illes Balears que emeti un informe sobre aquesta qüestió.

2. La Junta Consultiva de Contractació Administrativa de les Illes Balears ha analitzat recentment els termes en què la normativa actual en matèria de contractació pública regula l'adhesió a contractes subscrits per altres entitats, i la possibilitat que les entitats locals, a l'empara d'aquesta normativa, subscriguin acords d'adhesió als contractes que subscrigui la FEMP. Així, en l'Informe 3/2013, de 28 de juny, les conclusions del qual són aplicables també en aquest cas, tot i tractar-se d'objectes contractuals diferents, ha considerat contrària a dret l'adhesió d'una entitat local a un contracte de serveis subscrit per la FEMP amb una entitat privada, d'acord amb els arguments següents:

2. El Text refós de la Llei de contractes del sector públic preveu, en l'article 194, com una de les tècniques de racionalització de la contractació, la possibilitat que les administracions públiques centralitzin la contractació d'obres, de serveis i de subministraments en serveis especialitzats. Aquests serveis especialitzats són les centrals de contractació, que es regulen en els articles 203 a 207 d'aquesta norma.

D'acord amb l'article 203, les centrals de contractació poden actuar adquirint subministraments i serveis per a altres òrgans de contractació, o adjudicant contractes o establint acords marc per a la realització d'obres, subministraments o serveis destinats a aquests, i s'han de subjectar, en l'adjudicació dels contractes i acords marc que subscriguin, a les disposicions de la Llei i a les normes que la despleguen.

El Text refós regula expressament la contractació centralitzada en l'àmbit estatal, i preveu la possibilitat que les comunitats autònomes i, en l'àmbit de l'Administració local, les diputacions provincials, puguin crear centrals de contractació.

A més, l'article 205 admet la possibilitat que les entitats locals, per mitjà d'un acord, s'adhereixin a sistemes externs de contractació centralitzada,



ja sigui el sistema estatal, l'autonòmic o el d'altres entitats locals.

Així doncs, només l'Administració general de l'Estat, les comunitats autònomes i les diputacions estan facultades per crear centrals de contractació. El TRLCSP no preveu, com tampoc no ho fan altres normes en matèria de contractació del sector públic, cap altre cas d'adhesió a sistemes externs de contractació centralitzada.

Atès tot això, la FEMP, que no és una administració pública —sinó que és una associació d'àmbit estatal sense ànim de lucre declarada d'utilitat pública integrada per corporacions locals, constituïda a l'empara de la disposició addicional cinquena de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, una finalitat de les quals és la prestació de tota mena de serveis, directament o mitjançant societats o entitats, a les corporacions locals o als ens que en depenen—, no pot adoptar decisions de centralització d'activitats la contractació de les quals correspon a les entitats locals que s'hi han associat, ni tampoc les entitats locals es poden adherir als seus contractes.

I això no només perquè, com hem vist, el Text refós no ho preveu, sinó també perquè si això fos possible l'efecte seria la inaplicació a aquests contractes de la normativa que regula la contractació de les entitats locals, les quals, de fet, estan plenament sotmeses al TRLCSP.

Per tant, si una entitat local vol contractar un servei de consultoria com el que és objecte de la consulta ha de tramitar l'expedient de contractació de conformitat amb els principis i els procediments que preveu la normativa de contractació, sense que sigui possible eludir l'aplicació de la normativa de contractació —en la mesura que no se segueix el procediment legalment establert— mitjançant l'adhesió als eventuais contractes que subscrigui la FEMP amb entitats privades.

En aquest mateix sentit s'ha pronunciat la Junta Consultiva de Contractació Administrativa del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques en l'Informe 19/01, de 3 de juliol.

A continuació, aquest Informe analitza si l'adhesió de les entitats locals als contractes que subscrigui la FEMP es pot fonamentar en la figura dels convenis de col·laboració, tal com entén aquesta Federació. La Junta Consultiva va considerar que aquesta possibilitat també era contrària a dret i va manifestar el següent:

3. Una vegada s'ha constatat que la Federació Espanyola de Municipis i Províncies no pot constituir-se en central de contractació a fi que les entitats locals que hi estan associades puguin adherir-se als contractes que adjudiqui, i que, per tant, l'adhesió no es pot fonamentar en l'article 205



del TRLCSP, és necessari analitzar si, tal com s'indica en un dels informes jurídics que s'adjunten a la consulta, és possible fonamentar l'adhesió en la figura dels convenis de col·laboració.

L'apartat 1 de l'article 4 del TRLCSP indica quins són els negocis i els contractes exclosos del seu àmbit d'aplicació i inclou, entre d'altres, els negocis i les relacions jurídiques següents:

c) Els convenis de col·laboració que subscrigui l'Administració General de l'Estat amb les entitats gestores i serveis comuns de la Seguretat Social, les universitats públiques, les comunitats autònomes, les entitats locals, organismes autònoms i la resta d'entitats públiques, o els que subscrigui aquests organismes i entitats entre si, llevat que, per la seva naturalesa, tinguin la consideració de contractes subjectes a aquesta Llei.

d) Els convenis que, d'acord amb les normes específiques que els regulen, subscrigui l'Administració amb persones físiques o jurídiques subjectes al dret privat, sempre que el seu objecte no estigui comprès en el dels contractes regulats en aquesta Llei o en normes administratives especials.

Per tant, queden exclosos de l'àmbit d'aplicació del TRLCSP els convenis de col·laboració entre entitats públiques llevat que, per la seva naturalesa, tinguin la consideració de contractes subjectes a la Llei, com també els convenis de col·laboració entre l'Administració i les entitats privades sempre que l'objecte no estigui comprès en el dels contractes que regula la Llei o en normes administratives especials.

Cal tenir en compte que la subscripció d'un conveni en els casos en què en atenció a la seva naturalesa som davant d'un contracte públic té com a conseqüència la vulneració dels principis bàsics de la contractació pública, com són els principis de lliure concurrència, de publicitat, d'igualtat de tracte i de no-discriminació.

En aquest cas, l'objecte de l'acord d'adhesió és l'assessorament per a l'optimització de la despesa de l'Ajuntament. Aquest assessorament no l'efectua directament la FEMP, sinó que el presta un tercer, l'adjudicatari del contracte de serveis subscrit per la FEMP, i ambdues entitats reben com a contraprestació un pagament que consisteix en un percentatge sobre l'estalvi que assoleixi l'entitat local.

Certament, la figura del conveni de col·laboració no pareix la més adequada per instrumentar aquesta relació, no només perquè en el cas que se sotmet a consulta el conveni no és pròpiament un conveni —entès com a acord de voluntats que produeix efectes jurídics entre els subjectes que hi participen, en què cada una de les parts assumeix una obligació de donar o de fer, i que té com a causa la consecució d'un fi comú a les parts—, o perquè una de les parts no s'obliga a res —tan sols “cedeix” la seva posició en la relació amb l'empresa contractista a canvi d'un preu—,



sinó perquè, i molt especialment, el negoci jurídic de fons que resulta d'aquest acord d'adhesió és un vertader contracte de serveis sotmès a la normativa de contractació —un contracte entre l'entitat local i un tercer. I aquest motiu és suficient per entendre que no seria viable jurídicament subscriure un conveni de col·laboració d'aquestes característiques.

Una cosa és que la FEMP presti directament o indirectament uns serveis a les corporacions locals o als seus associats, i una altra de ben diferent que, com a conseqüència de la utilització d'aquest instrument que proposa la FEMP, se subscrigui un negoci jurídic entre una entitat local i una entitat privada sense seguir els procediments de contractació que legalment s'han d'aplicar.

Per tot el que s'ha exposat, atesa la similitud amb la consulta formulada, no es pot sinó concloure de la mateixa manera que en l'Informe 3/2013.

### **Conclusió**

L'adhesió d'una entitat local a un contracte de serveis subscrit per la Federació Espanyola de Municipis i Províncies amb una entitat privada no s'ajusta a dret, atès que contravé la normativa en matèria de contractació pública. La contractació d'un servei per una entitat local s'ha de fer de conformitat amb les previsions del Text refós de la Llei de contractes del sector públic.