

**ASUNTO:** *“Exigencia de contraprestación dineraria prevista en convenio de colaboración con entidad de derecho privado”.*

**1359/22**

FDR

\*\*\*\*\*

En relación con el asunto epigrafiado, y a petición de la Sr/a. Alcalde/sa-  
Presidente/a del Ayuntamiento de \_\_\_\_\_, se emite el presente

## **INFORME**

### **1. ANTECEDENTES**

Según los datos facilitados por el Ayuntamiento referenciado, los antecedentes del asunto objeto del presente informe, de manera resumida, son los siguientes:

- Con fecha \_//\_ (NAE \_\_\_\_\_), el Ayuntamiento de \_\_\_\_\_ dirige escrito mediante el que solicita informe jurídico en relación con el siguiente asunto:  
*“Solicitud de asistencia en la reclamación de cuantía impagada por parte de Asociación (derivada de la firma de un convenio) Determinación naturaleza jurídica del ingreso pendiente de pago y vías de reclamación.”*
- Junto con la solicitud, el Ayuntamiento remite la siguiente documentación:
  - Convenio con la \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_), para la implantación y desarrollo del proyecto piloto “\_\_\_\_\_”, financiado desde el SEPAD.
  - Escrito de \_//\_, de reclamación incumplimiento del convenio y requerimiento pago.
  - Escrito de \_//\_, de la \_\_\_\_\_, mediante el que solicita de todas las actuaciones, dando por finalizado el procedimiento.

### **2. LEGISLACIÓN APLICABLE.**

- Constitución Española de 1978 (CE).

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).
- Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2//2004, de 5 de marzo (TRLRHL).
- Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).
- Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura (LGAMEX).
- Reglamento General de Recaudación, aprobado por el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio (RGR)
- 

### 3. FONDO DEL ASUNTO.

1º. El artículo 5 de la LBRL confiere a las entidades locales capacidad jurídica para celebrar contratos, establecer y explotar obras o servicios u obligarse, con la finalidad de dar cumplimiento de sus fines y en el ámbito de sus respectivas competencias, y en estrecha relación con ello, el artículo 111 del TRRL dispone que *“Las Entidades locales podrán concertar los contratos, pactos o condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración, y deberán cumplirlos a tenor de los mismos, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas, en su caso, en favor de dichas Entidades.”*

En otro orden, el artículo 25 de la LBRL establece:

*“1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.*

*2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las*

---

*siguientes materias: ... e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social."*

En relación con ello, la Comunidad Autónoma ha legislado sobre la materia a través de la LGAMEX, con el objeto de garantizar la autonomía de los municipios extremeños "... con la finalidad de garantizar la autonomía municipal, es objeto de la presente ley la regulación de un sistema de competencias municipales propias que permita la puesta en marcha de políticas diferenciadas, así como que facilite una prestación eficiente de servicios públicos a la ciudadanía." (artículo 1.2). En tal contexto el artículo 14.1 de la LGAMEX prevé que "1. Los municipios extremeños pueden ejercer competencias que tengan por objeto impulsar iniciativas para la ordenación y gestión de actividades, servicios o prestaciones no contempladas en el elenco de competencias propias." y el apartado siguiente del mismo precepto añade que "2. Esas actividades, prestaciones o servicios de competencia municipal irán encaminadas a ordenar y gestionar cualquier ámbito de actuación que implique mejora en la calidad de vida de la ciudadanía, satisfaga aspiraciones ciudadanas o permita cubrir necesidades e intereses comunitarios. Su ejercicio estará, no obstante, condicionado a que se cumplan las exigencias contenidas en los apartados siguientes del presente artículo." Asimismo el artículo 15 de esa última norma atribuye a los municipios el ejercicio de competencias propias que agrupa en áreas de actuación municipal, entre las que corresponde destacar:

*"d) Área de Servicios a las Personas.*

*En las materias o ámbitos de servicios y atención a las personas, los municipios dispondrán de las siguientes competencias:*

*1º. Ordenación, planificación, programación, fomento y gestión de los servicios sociales y de las políticas de inclusión social."*

- 
- 2º. Puesto de relieve lo anterior, corresponde destacar que el Ayuntamiento, en ejercicio de competencias propias, ha formalizado un convenio con la Unión Democrática de Pensionistas y Jubilados de España, para la implantación y desarrollo del proyecto piloto "Soledad en mayores", financiado desde el servicio extremeño de promoción de la autonomía y la atención a la dependencia (SEPAD), para llevar a cabo la prestación de un servicio de Telesistencia Avanzada, con una cobertura de 24 horas 365 días al año, mediante

---

el uso de dispositivos móviles que permiten el establecimiento de un contacto continuo, secuencial y periódico de respuesta ante situaciones de demanda de apoyo y de acompañamiento como respuesta al proceso de soledad sentida, fortaleciendo en todo momento la permanencia de la persona mayor en el hogar y el retraso o el no abandono del entorno vital, incorporando un mecanismo de respuesta presencial inmediata en caso de demanda que es atendido por personal contratado por el Ayuntamiento.

- El convenio se define en el apartado 1 del artículo 47 de la LRJSP como *"... los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común."* y el Ayuntamiento lo suscribe en base a lo señalado en los citados artículos 5 y 110 de la LBRL y TRRL, respectivamente, y su régimen es plenamente conforme con lo establecido en el Título Preliminar, Capítulo VI. De los Convenios (artículos 47 a 53) de la LRJSP, que *"... desarrolla un régimen completo de los convenios, que fija su contenido mínimo, clases, duración, y extinción y asegura su control por el Tribunal de Cuentas."* (Preámbulo, último párrafo del apartado II).

- En cuanto a su tipología, se considera que en el convenio se dan los elementos subjetivos y materiales del tipo previsto en el apartado a) del artículo 47.2 de la norma citada: *"c) Convenios firmados entre una Administración Pública u organismo o entidad de derecho público y un sujeto de Derecho privado."* En relación con ello, el artículo 2.1.c) de la LRJSP (en términos prácticamente iguales el artículo 2 del LPACAP), incluyen al Municipio (en su condición de entidad local reconocida en el artículo 3.1.a) de la LBRL) en el sector público, que tiene además, conforme al apartado 3 del mismo precepto, la consideración de Administración Pública. Por lo que respecta a la Unión Democrática de Pensionistas y Jubilados de España, pese a tratarse organización sin ánimo de lucro y estar declarada de utilidad pública, tal y como se hace constar en el apartado primero de las manifestaciones del convenio, no cabe considerarlo sector público ni, por su puesto, Administración Pública, tratándose, por tanto, de un sujeto de derecho privado.

- Como se ha dicho, el clausulado del convenio se ajusta con carácter general al contenido mínimo establecido en el artículo 49 de la LRJSP, sin más excepción que el contenido de los apartados e), f) y g), que no se contemplan en el

---

convenio. En relación con ello, por su especial relevancia, nos detendremos a continuación en dos aspectos concretos, las obligaciones y compromisos económicos y el plazo de vigencia.

- 
- En cuanto al primero de los aspectos citados, las prestaciones son las recogidas en las cláusulas primera y segunda (ya señaladas), con las funciones y tareas asignadas a cada parte de manera específica en la cláusula quinta del convenio de la que destacamos:

- a) UDP, principalmente, *“Aportar la financiación recogida en el presente Convenio en la cuantía y forma establecida.”* En concreto, la cláusula tercera establece una aportación económica mensual por importe de 1.500 euros, durante el periodo de participación en el mismo, que se extenderá hasta el 31/12/2021, que el Ayuntamiento destinará exclusivamente a sufragar los costes derivados de la remuneración del personal contratado para la prestación del servicio, con prohibición expresa de la subcontratación y la prestación con personal voluntario.

- b) AYUNTAMIENTO:
  - *“Financiar los servicios del personal necesario para el desarrollo de la actividad objeto del presente Convenio ... El personal asignado al proyecto debe ser el necesario para atender el servicio 24 horas al día los 365 días del año y debe disponer de la cualificación establecida legalmente para el desarrollo de sus funciones.*
  - *Facilitar y poner a disposición de UDP los recursos y la información necesaria para el buen funcionamiento del proyecto piloto “SOLEDAD EN MAYORES”, así como para las tareas de desarrollo y evaluación del mismo.*
  - *Contribuir al adecuado desarrollo y mejora del proyecto, propiciando la incorporación de nuevas/os usuarias/os y garantizando en todo caso la existencia de un mínimo de 12 personas, cifra por debajo de la cual ambas partes entienden inviable la continuidad del Programa, procediéndose a la baja del mismo.”*

- Completan el régimen económico las cláusulas octava (para recoger la reducción de la aportación de la UDP, en el caso de que el gasto ejecutado fuera menor) y séptima, que regula el procedimiento para hacer efectivo el pago de la aportación comprometida por la Asociación, mediante pagos trimestrales, previa aportación de la siguiente documentación:

1. *“Certificado expedido por el Interventor/a o Secretario/a de la Entidad, que contenga la relación numerada de los gastos totales ejecutados y abonados*

---

*cada mes, incluida la aportación municipal en su caso, en la que se haga coincidir la numeración de la relación de documentos con el justificante correspondiente del pago. El importe mensual imputado no debe exceder de 1.500 euros.*

2. *Fotocopias de los documentos necesarios para acreditar todos los gastos y pagos realizados."*

- - Por lo que respecta al plazo de vigencia del convenio, la cláusula tercera lo establece en un año, extendiéndose a lo largo del ejercicio 2021. Duración que cumple perfectamente con la señalada en el apartado h) del artículo 49 de la LRJSP: *"h) Plazo de vigencia del convenio teniendo en cuenta las siguientes reglas:*

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

- 2. *En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción."*

- - 3º. El párrafo tercero del apartado 1 del artículo 47 de la LRJSP prohíbe expresamente que los convenios tengan por objeto prestaciones propias de los contratos. Ciertamente la prestación de un servicio de Teleasistencia Avanzada en los términos concebidos en el convenio se corresponde plenamente con el contrato de servicios definido en el artículo 17 de LCSP. Sin embargo, el Municipio en su calidad de entidad local (artículo 3.1.a) de la LBRL), desde la perspectiva de la LCSP forma parte del sector público (artículo 3, apartado 1.a), tiene la consideración de Administración Pública (apartado 2.a) del mismo precepto) y se considera poder adjudicador (apartado 3.a) del citado artículo 3). Pues bien, de lo señalado en el apartado anterior se evidencia claramente que el Ayuntamiento, en vez de actuar como tal poder adjudicador, pasa a ser el sujeto que realiza la prestación, invirtiendo con ello la posición cualificada que le confiere la regulación de la contratación administrativa, de manera que en modo alguno procede sostener que nos encontremos ante un contrato, habida cuenta que la prestación por parte del Ayuntamiento se ejecuta por administración.

- 4º. Según se puede constatar del contenido de los antecedentes aportados, el Ayuntamiento ha realizado las prestaciones convenidas en las cláusulas primera, segunda y quinta.b), y ha expedido y presentado con la periodicidad trimestral requerida la documentación exigida en la cláusula séptima del convenio. Por su parte, la UDP ha incumplido totalmente sus obligaciones de pago, no habiendo abonado ninguno de los plazos de la aportación económica pactada en la cláusulas tercera y octava.

Con fecha, 15/03/2022, el Ayuntamiento, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 51.2 de la LRJSP, dirige escrito mediante el que requiere a la UDP para *“Que procedan al cumplimiento de lo dispuesto en la cláusula Segunda del Convenio y abonen a este Ayuntamiento el importe de 17.126,61 €.”* Escrito al que ha contestado la UDP con fecha 21/04/2022, mediante el que excusa el incumplimiento con los siguientes argumentos que se relacionan a continuación y solicita que se archiven todas las actuaciones dando por finalizado el procedimiento administrativo:

1. Cambio de los criterios sobre el modo de financiar el proyecto presupuestario por parte del organismo pagador de la Junta de Extremadura, de manera ahora es el propio Ayuntamiento el beneficiario de la subvención.
2. Con cargo al ejercicio 2021, la UDP no ha ingresado cantidad alguna para financiar el programa.
3. A lo largo de 2022 ha prestado asistencia técnica al Ayuntamiento y ha sufragado los gastos de telefonía y del centro de llamadas para evitar la interrupción del servicio.
4. La inexistencia en la actualidad de acuerdo de colaboración entre la ADP y el Ayuntamiento.

- En relación con ello, hace constar:
  1. El convenio compromete la obligación de la UDP de aportar 1.500 euros mensuales durante el ejercicio 2021 (18.000 euros para todos el año), que se ha extendido a todo el ejercicio 2021, sin que el pago de la aportación comprometida se haga depender de condición alguna, cambio de criterio de la Junta de Extremadura en la financiación del programa o la falta de percepción de ayudas por la UDP

2. El Ayuntamiento ha cumplido con las obligaciones comprometidas, realizando las prestaciones pactadas y presentando la justificación documental de los gastos y pagos realizados en la forma y plazos previstos en el convenio.
3. El Ayuntamiento ha informado que no ha recibido financiación de la Junta de Extremadura para realizar este mismo programa en el ejercicio 2021.
4. Los servicios que se manifiesta que se prestan en 2022 por parte de la UDP no son objeto del convenio.
5. El hecho de que no se haya firmado convenio o acuerdo de colaboración para 2022 no impide en modo alguno el cumplimiento de las obligaciones de pago aun no atendidas por la UDP, cal continuar vigente el convenio de 2021 hasta su pleno cumplimiento o resolución.

5º. El artículo 51.1 de la LRJSP señala que los convenios se extinguen “... por el cumplimiento de las actuaciones que constituyen su objeto o por incurrir en causa de resolución.” De manera que permaneciendo aun obligaciones pendientes de cumplir, en concreto el pago del importe comprometido por la UDP, está el Ayuntamiento en condiciones de instar su resolución, siguiendo para ello el procedimiento previsto en el apartado 2.c) del mismo precepto:

*“c) El incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por parte de alguno de los firmantes.*

*En este caso, cualquiera de las partes podrá notificar a la parte incumplidora un requerimiento para que cumpla en un determinado plazo con las obligaciones o compromisos que se consideran incumplidos. Este requerimiento será comunicado al responsable del mecanismo de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio y a las demás partes firmantes.*

*Si trascurrido el plazo indicado en el requerimiento persistiera el incumplimiento, la parte que lo dirigió notificará a las partes firmantes la concurrencia de la causa de resolución y se entenderá resuelto el convenio. La resolución del convenio por esta causa podrá conllevar la indemnización de los perjuicios causados si así se hubiera previsto.”*

Una vez resuelto el convenio, en aplicación de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 52.1 de la LRJSP, procederá su liquidación, “... con el objeto de



---

determinar las obligaciones y compromisos de cada una de las partes.” En el caso que nos ocupa se derivan obligaciones financieras de pago de la aportación comprometida por la UDP, de manera que debe procederse en los términos establecidos en el apartado 2 del precepto citado (con la advertencia de que los plazos señalados son contingentes para el Ayuntamiento de conformidad con lo señalado en el fundamento jurídico 8.b), último párrafo, de la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2018, de 13 de diciembre):

*“2. En el supuesto de convenios de los que deriven compromisos financieros, se entenderán cumplidos cuando su objeto se haya realizado en los términos y a satisfacción de ambas partes, de acuerdo con sus respectivas competencias, teniendo en cuenta las siguientes reglas:*

*.../...*

*c) Si fuera superior, el resto de partes del convenio, en el plazo de un mes desde la aprobación de la liquidación, deberá abonar a la parte de que se trate la diferencia que corresponda a cada una de ellas, con el límite máximo de las cantidades que cada una de ellas se hubiera comprometido a aportar en virtud del convenio. En ningún caso las partes del convenio tendrán derecho a exigir al resto cuantía alguna que supere los citados límites máximos.*”

6º. Por lo que respecta a la naturaleza jurídica del ingreso pendiente de pago en cuestión, atendiendo a la relación de los recursos enumerados en el artículo 2.1 del TRLRHL, se considera que se trata de una subvención al darse las características establecidas en el artículo 40 de la misma norma:

*“1. Las subvenciones de toda índole que obtengan las entidades locales, con destino a sus obras y servicios no podrán ser aplicadas a atenciones distintas de aquellas para las que fueron otorgadas, salvo, en su caso, los sobrantes no reintegrables cuya utilización no estuviese prevista en la concesión.*

*2. Para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado anterior, las entidades públicas otorgantes de las subvenciones podrán verificar el destino dado a estas. Si tras las actuaciones de verificación resultase que las subvenciones no fueron destinadas a los fines para los que se hubieran concedido, la entidad pública otorgante exigirá el reintegro de su importe o podrá compensarlo con otras subvenciones o transferencias a que tuviere derecho la entidad afectada, con independencia de las responsabilidades a que haya lugar.*”

---

Es por tanto, para la hacienda municipal, un ingreso de derecho público con independencia de que el ingreso proceda de un sujeto de derecho privado, que se ha comprometido voluntariamente en virtud del convenio y que, asimismo voluntariamente, ha debido realizar el pago o pagos a los que está obligado, en la forma prevista en la cláusula séptima, *“El pago de la cuantía asignada al AYUNTAMIENTO PARA EL DESARROLLO DEL Proyecto piloto “SOLEDAD EN MAYORES”, para el conjunto del período de vigencia del Convenio, se hará efectiva por UDP, en un pago único a la finalización de cada trimestre y una vez presentada por parte del Ayuntamiento la siguiente documentación: ...”* Del contenido de los escritos de requerimiento instado por el Ayuntamiento y de la contestación de la UDP dicho requerimiento, se deduce:

1. Finalizado cada trimestre el Ayuntamiento presentó puntualmente la documentación establecida en la cláusula séptima.
2. La UDP no ha realizado objeción alguna respecto de la misma.
3. La UDP no ha efectuado ninguno de los pagos únicos correspondientes a cada uno de los trimestres.
4. El importe acumulado de la deuda por todo el ejercicio 2021 asciende a 17.126,61 euros.

Otra opción para reclamar el pago (que también podría resultar de susceptible de utilización para el caso de la resolución y liquidación del convenio) la encontramos en el artículo 2.2 del TRLRHL. Tratándose, como se ha visto de ingresos de derecho público, el referido precepto, en relación con la cobranza de las cantidades que como tales derechos le corresponden y hacer efectivo el importe señalado (17.126,61 euros), atribuye al Ayuntamiento las prerrogativas establecidas legalmente para la hacienda del Estado, para lo que actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes. De manera que, de conformidad con el artículo 161 de la LGT (69 del RGR), de no atenderse el pago en el plazo establecido para su ingreso la recaudación ejecutiva se efectuará por el procedimiento de apremio regulado en los artículos 163 y siguientes de la norma legal citada en último término (40 y siguientes del RGR).

Pese a que la UDP ha debido hacer efectivos los correspondientes ingresos trimestrales, sin más dilación que la derivada del trámite de verificación de la corrección de la documentación presentada y de la gestión misma del pago, puesto que el requerimiento de 15/03/2022 pudiera tener algunas carencias sobre las que la UDP pudiera fundar alguna oposición, tales como información detalla de la liquidación del importe exigido, determinación de plazo para hacer efectivo el ingreso, información sobre las consecuencias de no atender el requerimiento y recursos que en su caso procedan, debería el Ayuntamiento sospedar la posibilidad de realizar un nuevo requerimiento con todos los requisitos necesarios. De no efectuarse el ingreso en el plazo ofrecido, daría inicio el periodo ejecutivo de recaudación pudiendo exigirse el cobro por el procedimiento de apremio.

7º. En vista de cuanto antecede se elevan al Ayuntamiento las siguientes CONCLUSIONES:

1. El Convenio formalizado entre el Ayuntamiento y la UDP se encuadra en el tipo recogido en el artículo 47.2.c) de la LRJSP.
2. Procede calificar como subvención la aportación económica comprometida por la UDP en el convenio y, por tanto, como ingreso de derecho público.
3. Para hacer efectivo el cobro del importe del pendiente de liquidar del convenio el Ayuntamiento puede acudir a la resolución y liquidación del convenio.
4. Asimismo, el Ayuntamiento puede exigir el cobro en vía ejecutiva por el procedimiento de apremio.

Este es el informe de la Oficialía Mayor en relación con el asunto de referencia, con efectos meramente ilustrativos y no vinculantes para con lo solicitado por el Ayuntamiento de \_\_\_\_\_, advirtiéndose expresamente que su contenido no pretende, en modo alguno, sustituir o suplir el contenido de aquellos otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente, y en su caso, se deban emitir para la válida adopción de acuerdos, motivo por el cual se somete este informe a cualesquiera otro mejor fundado en Derecho.

En Badajoz, 2022