

INFORME 14/1997, DE 22 DE SEPTIEMBRE, SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONTRATOS CUYO OBJETO ES LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES DOCENTES.

ANTECEDENTES

Por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional se dirige escrito a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa, redactado en los siguientes términos:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1 d) y 10 del Decreto 106/1993, de 4 de noviembre, por el que se crea la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid y se aprueba el Reglamento de su Régimen Orgánico y Funcional, se solicita informe sobre la naturaleza jurídica de los contratos celebrados por la Comunidad de Madrid con empresas con la finalidad de realizar actividades docentes en el ámbito de la Administración Local.

ANTECEDENTES:

La Dirección General de Administración Local, de conformidad con el Decreto 33/1996, de 21 de marzo, tiene atribuida en su artículo 15.4 f) la competencia de "la organización, programación y desarrollo de los cursos de capacitación profesional o de divulgación del Régimen Local para personal y cargos electivos de las Corporaciones Locales".

En desarrollo de esa competencia, surge la necesidad de contratar con profesores (personas físicas) y empresas (personas jurídicas) la realización de las mencionadas actividades docentes.

La Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, dentro del Título IV "De los contratos de consultoría y asistencia, de los de servicios y de los de trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración", establece en su artículo 201:

"(...) 4.- Las disposiciones de esta Ley no serán de aplicación a la preparación y formalización de los contratos para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales, cuando el trabajo a realizar consista en actividades docentes en centros del sector público desarrolladas en forma de cursos de formación o perfeccionamiento del

personal al servicio de la Administración (...).

5.- Para acreditar la existencia de los contratos a que se refiere el apartado anterior bastará la designación o nombramiento por autoridad competente".

Por tanto, el objeto de los contratos motivo de la consulta podría encuadrarse dentro de lo dispuesto en el artículo 201.4; no obstante, surge la duda de si la excepción prevista en este precepto es aplicable tanto a personas físicas como jurídicas, toda vez que la Junta Consultiva del Estado, en su dictamen de fecha 24 de octubre de 1995, señaló que "los contratos de trabajos específicos y concretos no habituales, regulados juntamente con los de consultoría y asistencia y los de servicios en el Título IV, Libro II de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, a partir de su entrada en vigor pueden celebrarse con personas físicas o jurídicas".

Efectuada consulta sobre la interpretación de diversos aspectos del artículo 201.4 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, a esa Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, en su informe 2/1996 señaló que: el supuesto objeto de la consulta es un supuesto excepcional, en el que el expediente de contratación se compone exclusivamente del nombramiento o designación del órgano competente, que se entiende que es el de contratación.

No obstante, no hubo ningún pronunciamiento sobre si el citado precepto podía aplicarse por igual a personas físicas y jurídicas.

En consecuencia, el motivo de la presente solicitud de informe es conocer si los contratos celebrados con personas jurídicas para la impartición de actividades docentes desarrolladas en forma de cursos de formación del personal al servicio de la Administración Local que tienen lugar en centros del sector público:

- 1) Son contratos de trabajos específicos y concretos no habituales, a los que podría aplicárseles lo dispuesto en los números 4 y 5 del artículo 201 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.*
- 2) Si aunque pudieran encuadrarse dentro de este tipo contractual, las excepciones de este precepto sólo serían aplicables en el caso de que los contratos se celebrasen con personas físicas.*
- 3) Si por el contrario, se trata de actividades cuya contratación debe realizarse bajo la forma de consultoría y asistencia o de servicios.*

CONSIDERACIONES

1.- Como cuestión previa a la resolución de la consulta debe indicarse que la cita a los artículos 1 d) y 10 del Decreto 106/1993, de 4 de noviembre, en virtud de los que se solicita el informe, hay que entenderla hecha a los artículos 2 d) y 11 del vigente Decreto 4/1996, de 18 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Orgánico y Funcional de este órgano consultivo.

2.- La consulta planteada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional comprende las dos siguientes cuestiones:

a) Tipo de contrato que debe celebrarse, en función del objeto que se describe en el escrito de consulta, de entre los que se regulan en el Título IV del Libro II de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP) -consultoría y asistencia, servicios o trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración-.

b) Una vez determinado el tipo de contrato, si éste resultase de trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración, la viabilidad jurídica de seguir, tanto si el adjudicatario del contrato es una persona física como jurídica, el procedimiento especial establecido en los números 4 y 5 del artículo 201 de la LCAP.

3.- El objeto del contrato, a la vista del contenido de la consulta, puede ser, en opinión de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa, más de uno. En efecto, las prestaciones pueden consistir en la actividad docente propiamente dicha (impartición de cursos) y actividades similares (seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, etc.) o en la organización, programación y desarrollo de los cursos de formación o perfeccionamiento del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Centrado así el asunto, el tipo de contrato a celebrar, en función del objeto, a la luz de los artículos 197 y 201 de la LCAP, resultará distinto, debiéndose significar, no obstante, que la determinación del tipo de contrato, como claramente se ha expuesto por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en su informe 68/1996, sólo tiene trascendencia si se conceptúa de trabajos específicos y concretos no habituales por las especialidades que para el mismo se establecen en los artículos 198.2, 199.2, 201 y 202 de la LCAP, siendo el tratamiento legal, salvo lo dispuesto en estos artículos, uniforme para

los tres contratos.

4.- No ofrece duda alguna para esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa descartar la tipificación del contrato, cualquiera que sea su objeto, según los enunciados en la consideración anterior, como de consultoría y asistencia, porque de una simple lectura del número 2 del artículo 197 de la LCAP se deduce que los citados objetos no se encuentran entre los que en él se contemplan. Entiende, asimismo, esta Junta que cuando el contrato tiene por objeto la organización, programación y desarrollo de los cursos de formación o perfeccionamiento del personal al servicio de las Administraciones Públicas, debe ser conceptualizado de servicios, debiéndose encuadrar en la letra a) del número 3 del artículo 197 de la LCAP. Este criterio se basa en que dicho objeto, además de poder ser propio de los mencionados en dicho número y letra, dada la amplitud de la expresión "cualquier otro de naturaleza análoga", queda excluido no sólo del número 2 del artículo 197, como se acaba de exponer, sino también de las letras b), c) y d) del número 3 (visto su contenido) del mismo artículo, resultando que la letra a) de este número 3 se constituye como la cláusula residual del contrato de servicios. Por otra parte, el contrato con dicho objeto no puede ser tipificado de trabajos específicos y concretos no habituales, pues el artículo 197.4 de la LCAP atribuye a este contrato un contenido residual respecto de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios. Distinta solución debe adoptarse respecto al contrato cuyo objeto consiste en la realización de la actividad docente propiamente dicha o de las similares, pues el artículo 201.4 expresamente las tipifica como contrato de trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración.

5.- Sentado lo anterior, debe abordarse la segunda cuestión objeto de este informe: la viabilidad jurídica de seguir el procedimiento especial establecido en los números 4 y 5 del artículo 201 de la LCAP -inaplicación de las normas relativas a la preparación y formalización de los contratos contenidas en la Ley y suficiencia de la designación o nombramiento de adjudicatario por la autoridad competente para acreditar la existencia del contrato-, con independencia de que el contratista que deba realizar la actividad docente o las similares sea una persona física o jurídica.

La resolución de esta cuestión debe ir precedida de un análisis de quién puede realizar las actividades de las señaladas en el artículo 201.4 de la LCAP. En opinión de esta Junta Consultiva, el precepto está pensando exclusivamente en personas físicas, pues aquellas actividades no son predicables de las personas jurídicas; en este sentido cabe decir que una persona jurídica sólo podrá intervenir en las actividades docentes o en las similares a éstas a través de terceras personas dependientes de ella o a su servicio, en cuyo caso si se concertase por la Administración con la persona jurídica alguna prestación, se estará

ante un contrato de servicios cuyo objeto no será la realización propia de la actividad docente o de las similares, sino la organización, programación y desarrollo de los cursos de formación o perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración. Sirve de aval, además, a la tesis de que la realización de la actividad docente o de las similares sólo pueden encomendarse a personas físicas, la exigencia establecida en el artículo 198.2 de la LCAP del requisito de solvencia académica, directamente relacionado con aquellas actividades y que sólo puede ser acreditado por persona física.

Ha de entenderse que es precisamente porque la realización de actividades docentes, en el marco del artículo 201.4 de la LCAP, no puede encomendarse a una persona jurídica, por lo que la Ley establece el procedimiento especial de inaplicación de las disposiciones legales sobre preparación y formalización de los contratos y de una particular forma de adjudicación que sólo implica una designación o nombramiento por parte de la autoridad competente.

CONCLUSIONES

En virtud de lo expuesto, esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende:

- 1.- Que los contratos administrativos cuyo objeto es la organización, programación y desarrollo de cursos de formación o perfeccionamiento de personal al servicio de la Administración, deben tipificarse como contratos de servicios de los previstos en el artículo 197.3 a) de la LCAP.

- 2.- Que aquellos contratos cuyo objeto consiste en la realización de actividades docentes en centros del sector público, desarrollados en forma de cursos de formación o perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración o similares (seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, etc.), son contratos de trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración, previstos en el artículo 201.4 de la LCAP, y sólo pueden celebrarse con personas físicas, siéndoles de aplicación el procedimiento especial previsto en los números 4 y 5 del citado artículo 201, tanto en cuanto se refiere a la inaplicación de las disposiciones de la LCAP sobre la preparación y formalización de los contratos, como al nombramiento o designación del adjudicatario por la autoridad competente.