



Expediente 91/18. De 10 de diciembre de 2018. Aplicación del artículo 310 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. ISDEFE.

Clasificación del informe: 1. Ámbito de aplicación subjetiva. 1.1. Entidades sometidas a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

ANTECEDENTES

Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

“Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S.A., S.M.E., M.P. (en adelante ISDEFE), fue creada por Acuerdo del Consejo de Ministros en su reunión de 18 de septiembre de 1985, como sociedad mercantil estatal.

El artículo primero de los estatutos sociales de Isdefe establece que la misma tiene la consideración de medio propio y de servicio técnico de la Administración General del Estado y de los entes, entidades y organismos vinculados o dependientes de ella.

ISDEFE, como entidad integrante del Sector Público, de conformidad con el artículo 3.1.h), está sometida a los preceptos de la LCSP.

Atendiendo a los criterios establecidos en el artículo 3.3.d) de la LCSP, ISDEFE tiene la consideración de Poder Adjudicador, por lo que le resultan de aplicación las normas que se establecen en la LCSP para los "poderes adjudicadores que no tienen carácter de Administración Pública" (coloquialmente denominados PANAP). En este sentido, el Título I del Libro Tercero determina las normas aplicables a los Contratos de los poderes adjudicadores que no tengan la condición de Administraciones Públicas. El artículo 317 regula las normas aplicables a la preparación y adjudicación de los contratos que estén sujetos a regulación



armonizada, mientras que el artículo 318 establece las normas relativas a la adjudicación de contratos no sujetos a regulación armonizada.

Sentado lo anterior, el artículo 310 de la LCSP contiene un régimen especial para el caso de contratos de servicios que tengan por objeto:

-La prestación de actividades docentes en centros del sector público desarrolladas en forma de cursos de formación o perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración,

-Cuando se trate de seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, colaboraciones o cualquier otro tipo similar de actividad.

El régimen especial consiste en una exención de la aplicación de las normas de preparación y adjudicación de estos contratos.

Este régimen especial solo resulta de aplicación en el caso de que la actividad de colaboración sea encargada a una persona física.

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 317 y 318 que regula las normas aplicables a la preparación y adjudicación de los contratos que estén sujetos o no, a regulación armonizada para PANAPS, siendo la excepción del artículo 310 aplicable a los contratos de la Administración, cuyo régimen de contratación pública es más riguroso que el aplicable por los PANAPS, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativas se plantea la siguiente cuestión:

¿Sería de aplicación a los PANAP este régimen especial previsto en el artículo 310 incoados por entidades que, no formando parte de la Administración sí que están al servicio de la misma? o por el contrario ¿se debe entender que los supuestos previstos en el artículo 310 solo son excepcionados para la Administración y por tanto un PANAP, debería aplicar el mismo procedimiento que corresponda a un contrato de Servicios distinto a los previstos en el artículo 310 para el supuesto previsto en el citado artículo?”



CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. La consulta planteada por ISDEFE nos exige partir del tenor del artículo 310 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. En esta norma se establece lo siguiente:

“1. En los contratos que tengan por objeto la prestación de actividades docentes en centros del sector público desarrolladas en forma de cursos de formación o perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración o cuando se trate de seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, colaboraciones o cualquier otro tipo similar de actividad, siempre que dichas actividades sean realizadas por personas físicas, las disposiciones de esta Ley no serán de aplicación a la preparación y adjudicación del contrato.

2. En esta clase de contratos podrá establecerse el pago parcial anticipado, previa constitución de garantía por parte del contratista, sin que pueda autorizarse su cesión.

3. Para acreditar la existencia de los contratos a que se refiere este artículo, bastará la designación o nombramiento por autoridad competente.”

2. Para poder responder a la cuestión consultada hemos de partir del contenido del precepto que acabamos de transcribir y también de su ubicación sistemática. Ambas circunstancias nos van a permitir descubrir el verdadero espíritu del precepto y con él, la finalidad perseguida por la norma jurídica.

Comenzando con la interpretación de la letra de la norma se puede observar que la misma contiene en su apartado primero una clara referencia a la prestación de actividades docentes en centros del sector público, concepto este último claramente más amplio que el de Administración Pública conforme a la Ley 9/2017, de 8 de



noviembre, de Contratos del Sector Público. Sin embargo, también alude el mismo apartado a la formación o perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración. Ambas referencias no parecen congruentes.

En efecto, la primera referencia parece extender el ámbito de aplicación del precepto a todas las entidades del sector público en las que se vayan a desarrollar actividades docentes a través de personas físicas, porque parece lógico entender, aunque la terminología escogida por el legislador no sea la más precisa, que cuando la norma indica que las actividades se van a desarrollar en un centro del sector público es porque es la entidad pública titular de ese centro la que va a licitar el contrato.

La segunda referencia es sumamente imprecisa, pues alude de modo específico al personal de la Administración. No parece que el legislador quiera que este precepto se interprete de modo literal porque si así se hiciera habría que ceñir su aplicación a casos en que la actividad docente se desarrolle en centros del sector público pero limitada a la formación de personal perteneciente a las Administraciones Públicas en sentido estricto. Parece, por el contrario, que se trata de una referencia general, no técnica, al personal de las entidades del sector público a las que aludía con anterioridad. No obstante, la referencia a la Administración sí parece congruente con la ubicación sistemática del precepto, como más adelante veremos.

3. El apartado tercero del precepto añade una regla según la cual, en la medida en que no se aplican las reglas sobre preparación y adjudicación del contrato público contenidas en la ley, la acreditación de la existencia del contrato se hará simplemente mediante la designación o nombramiento por autoridad competente. De nuevo estamos ante una norma de una notable imprecisión terminológica, especialmente al aludir a la expresión nombramiento por autoridad competente. La interpretación del concepto de autoridad competente es compleja en este caso. No es fácil discernir, *prima facie*, si el redactor de la norma quiso aludir a una autoridad pública en sentido estricto y restringir la decisión sobre la adjudicación del contrato a la autoridad competente para decidir la adjudicación en una Administración Pública en sentido propio o si, por el contrario, la expresión está empleada en términos coloquiales y abarca también a los órganos de contratación del resto de las entidades del sector público.



4. El problema se complica todavía más cuando tenemos en cuenta que la ubicación sistemática del precepto, a la que podemos acudir para la interpretación de la norma siguiendo los criterios hermenéuticos descritos en el artículo 3 del Código Civil, muestra que se trata de una norma aplicable a los contratos de servicios que celebren las Administraciones Públicas y aparentemente no a los contratos que realizan las entidades del sector público que no son Administraciones Públicas. A pesar de ello, tal como se describe en la consulta, resulta chocante que la excepción establecida para el conjunto de contratos que afecta a este específico tipo de prestaciones beneficie a las entidades del sector público que están afectadas de un modo más intenso por la aplicación de las reglas sobre selección del contratista de la Ley (las Administraciones Públicas), y no beneficie a aquellas entidades del sector público en las que el rigor de la ley se relaja en alguna medida.

5. Desde el punto de vista de los antecedentes legislativos más próximos, que es otro de los análisis que pueden ayudar en la interpretación de la norma, cabe señalar que el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aludía en el artículo 304 a esta misma cuestión, constituyendo el precedente legislativo inmediato de la actual regulación. Su tenor es idéntico al actual y su ubicación sistemática corresponde al Libro IV y, concretamente, a las normas sobre ejecución de los contratos administrativos de servicios. Por consiguiente, tanto la redacción como la ubicación sistemática es la misma que bajo la ley anterior y lo mismo ocurre con el artículo 200 del TRLCAP del año 2000, tanto respecto del contenido como de la ubicación dentro del Libro II, relativo a los distintos tipos de contratos administrativos. En consecuencia, los precedentes legislativos más cercanos tampoco ofrecen aparentemente una solución definitiva a la cuestión que nos atañe.

6. Como ya señalamos en nuestro informe 19/2002, de 13 de junio, el precedente último de los preceptos mencionados en el apartado anterior está constituido por el artículo 201 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas que, bajo el título de "*Especialidades del contrato para trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración*", en sus apartados 4 y 5 venía a señalar que las disposiciones de la Ley no serían aplicables a la preparación y formalización de los contratos para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales,



cuando el trabajo a acreditar consistiese en actividades docentes en centros del sector público desarrolladas en forma de cursos de formación o perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración y que igualmente quedaban excluidos los seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, colaboraciones o cualquier otro tipo de actividad, concluyendo que para acreditar la existencia de estos contratos bastaría la designación o nombramiento por la autoridad competente.

Dijimos entonces en el análisis de este precepto que la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, dio nueva redacción al artículo 201 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, redacción incorporada al artículo 200 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, introduciendo en relación con la redacción anterior una modificación consistente en que los contratos citados dejan de conceptuarse como contratos de trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración, categoría que se suprime, y pasan a conceptuarse como contratos de consultoría y asistencia, según la definición de estos últimos que se contenía en el artículo 196.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y había declarado esta Junta en su informe de 21 de diciembre de 2000 (expediente 51/00). En la actualidad, desaparecida también esta categoría de contratos, deben calificarse como contratos de servicios.

En el mismo informe señalábamos que la exclusión de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas para la preparación y adjudicación de los contratos a que se refiere el artículo 200.1 TRLCAP exigía como requisito inexcusable que se celebren con personas físicas y que las expresiones genéricas de "*seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, colaboraciones o cualquier otro tipo similar de actividad*" permitían considerar incluidos en los mismos los "*cursos*", sin que éstos, para la aplicación del precepto, hubiesen de tener por objeto "*la formación o el perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración*", expresión que, como hemos visto, es idéntica a la que se contiene en la ley actual.

7. Parece, por tanto, que ni el tenor de los sucesivos textos legales ni la ubicación sistemática de los preceptos han variado con el devenir de las sucesivas leyes. La novedad de la redacción actual estriba en que muy próxima a la regulación de las especialidades aplicables a la contratación para actividades docentes de las Administraciones Públicas se ha incluido (artículos 317 y siguientes) la regulación de



los contratos de otros entes del sector público. El legislador no ha mencionado específicamente cuál es el régimen jurídico de las actividades docentes respecto de este tipo de entidades y, por ello, aparentemente no cabe entender que, conforme a la letra de la ley, la excepción del artículo 310 pueda aplicarse a los entes del sector público que no tengan la consideración de Administraciones Públicas.

8. Sin embargo, no siempre la interpretación literal de las normas jurídicas es la única que debe prevalecer. En las leyes reguladoras de la contratación pública de los años 1995 y 2000 no se hacía una referencia explícita a las entidades del sector público en los términos que se contienen en las leyes de 2007 y 2017 pero, no obstante, sí que se menciona a tales entidades y se establece en qué supuestos los contratos públicos que celebrasen estaban sujetos a la ley (respectivamente en el artículo 2 de cada una de ellas). Por esta razón cabe suponer que si en aquellas normas los preceptos que regulaban el régimen de contratación para actividades docentes se contenían entre las reglas de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas es porque en las mismas no se contenía ninguna otra regla que disciplinase los contratos no sujetos a la Ley respecto de las entidades del sector público que no eran Administraciones Públicas.

La inercia en el mantenimiento de este precepto estaba justificada. Su mantenimiento en los preceptos de las leyes de 2007 y 2017 que regulan el contrato de servicios también. Pero en estas normas, más modernas y completas en la definición de la contratación de las distintas categorías de entidades del sector público, no se hizo una referencia explícita a la aplicabilidad de estas normas a aquellas entidades que no son Administraciones Públicas. Posiblemente esta referencia explícita fue preterida por el legislador porque éste entendió que la misma no era menester: si las reglas aplicables a los contratos administrativos típicos excluían a este tipo de contratos de la sujeción a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en mayor medida cabe entender que la misma excepción es aplicable a otras entidades del sector público. La congruencia en la regulación de los distintos tipos de entidades contratantes exige que la exclusión de la aplicación de la ley para un determinado tipo de contratos por razón de la naturaleza de las prestaciones que constituyen su objeto alcance, no sólo a las Administraciones Públicas expresamente mencionadas en el artículo 310, sino también a las restantes entidades del sector público. Esta Junta



Consultiva de Contratación Pública del Estado no atisba ninguna razón técnica que justifique el mantenimiento de esta exclusión sólo para las Administraciones Públicas y no para el resto del sector público. Si este tipo de contratos no está sujeto a las reglas de la ley sobre preparación y adjudicación de los contratos de servicios de las Administraciones Públicas, tampoco debe estarlo en el caso de entidades distintas.

En mérito a las anteriores consideraciones jurídicas la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado alcanza las siguientes

CONCLUSIONES

Los contratos celebrados por las entidades del sector público que no tengan la consideración de Administraciones Públicas, cuando tengan por objeto la prestación de actividades docentes en centros del sector público desarrolladas en forma de cursos de formación o perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración o cuando se trate de seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, colaboraciones o cualquier otro tipo similar de actividad, siempre que dichas actividades sean realizadas por personas físicas, no estarán sujetos a las disposiciones de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, referentes a la preparación y adjudicación de los contratos.