



**La Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha aprobado, en su sesión de 17 de julio de 2025, el siguiente informe:**

### **Informe 4/2025**

**Materia: Contrato de servicios que incluya la adscripción de recursos humanos con características técnicas y profesionales de los puestos vacantes en las RPTs del organismo contratante.**

## **ANTECEDENTES**

La Directora del Instituto Social de la Marina ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

*“En virtud de lo dispuesto en el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, esta Dirección del Instituto Social de la Marina (ISM) tiene a bien solicitar de ese Organismo que informe de la siguiente cuestión:*

*El Instituto Social de la Marina, como entidad de derecho público con personalidad jurídica propia, de ámbito nacional, que actúa bajo la dirección y tutela del Ministerio de Trabajo e Inmigración<sup>1</sup>, está adscrito a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social tiene una doble dimensión de competencias: como organismo encargado de la atención social del sector marítimo-pesquero y como entidad gestora del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar*

*Sus competencias y funciones se encuentran dispuestos en el artículo 3 del Real Decreto 504/2011, de 8 de abril, de estructura orgánica y funciones del Instituto Social de la Marina.*



*La estructura de su organización se articula a través de una relación de puestos de trabajo, (RPT) que comprende la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias.*

*En esta RPT figuran determinados puestos con características exclusivas que precisan de empleados públicos, con categoría de personal laboral fijo, que dispongan de una determinada titulación universitaria (Niveles 2 y 3 MECES del Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio, por el que se establece el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior) y con un Grupo Profesional y una Especialidad Profesional determinada.*

*Estos puestos de trabajo, para lo que existe reserva de crédito de capítulo I para su financiación, en muchos casos se encuentran vacantes, pese a los constantes esfuerzos realizados por la Entidad para cubrirlos.*

*A título de muestra, en los últimos procesos selectivos convocados, los correspondientes a las OEPs 2021-2022 y a la OEP 2023, la **tasa de cobertura de vacantes fue del 27,27%** (de 33 plazas convocadas solo se cubrieron 9), en el primer proceso, y del 67% (de 34 plazas se cubrieron 23), en el segundo, que tras las renunciaciones y excedencias el % cayó hasta el **26,47%**. **Esto supone un déficit en la plantilla de difícil e imposible solución.***

***Las vacantes, a fecha 1 de enero de 2025, en las plazas de este colectivo alcanzan el 24,5% de la totalidad de dotaciones.***

*En la actualidad, la cobertura de estos puestos resulta inviable por la concurrencia de varias variables:*

- El colectivo al que nos referimos es uno de los de menor tasa de desempleo, en el que prolifera el pluriempleo y con condiciones retributivas elevadas, lo que dificulta la*



*cobertura de estas vacantes, puesto que la mayoría de los profesionales se decantan por otros sectores.*

- *La mayoría de las vacantes de las que se dispone en el ISM se encuentran en localidades aisladas, en zonas deprimidas, con malas comunicaciones, que no favorecen la estabilización en las mismas del personal de nuevo ingreso ni motivan a los candidatos para preparar una oposición con un elevado número de temas, de gran dificultad y sin garantías de continuidad, al tratarse de una categoría profesional con un número muy limitado de plazas y baja movilidad.*
- *Por último, las retribuciones que se ofrecen por el ISM no son competitivas con las percibidas en otras entidades o empresas.*

*Se considera indispensable la cobertura de los puestos vacantes existentes, dado el carácter integral, específico y de exclusividad de la competencia estatal ejercida por el ISM, características que exigen que todas sus dotaciones se encuentren ocupadas especialmente cuando sus servicios, deben ser cumplimentados obligatoriamente como requisito profesional para el embarque de las tripulaciones y el despacho de las embarcaciones, de forma que, de no llegar a poder efectuarse en plazo por falta de personal, redundaría importantes perjuicios sanitarios y económicos para los trabajadores y armadores del sector marítimo pesquero; además de incurrir en el incumplimiento de los compromisos internacionales en esta materia suscritos por nuestro país y mermar los logros conseguidos por el ISM, referente nacional e internacional por la calidad de los servicios prestados en el ámbito de la salud laboral.*

*La existencia de subestándares en los buques de la flota española por ausencia de las correspondientes certificaciones puede conllevar repercusiones en la consideración internacional de nuestro país como estado del pabellón de buques mercantes y pesqueros y las consiguientes repercusiones en la operatividad de los buques en puertos internacionales y el tráfico marítimo.*



*A mayor abundamiento, la necesidad de asegurar la cobertura de las plazas a las que nos referimos ha sido manifestada por diferentes agentes sociales del sector marítimo pesquero en distintos foros, como los órganos de participación y control del ISM y en los medios de comunicación, que asisten con creciente preocupación a las dificultades de la Entidad para asumir las obligaciones suscritas por nuestro país en esta materia.*

*Teniendo en cuenta que la Resolución de 27 de octubre de 2010 (BOE 18/01/2011) aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con la Moción sobre la necesidad de evitar los riesgos de que los trabajadores de las Empresas de Servicios contratadas por la Administración, por las condiciones en que se desarrolla la actividad contratada, se conviertan en Personal Laboral de la Administración en virtud de sentencias judiciales, en la que se insta a las Administraciones Públicas a instrumentar los mecanismos necesarios para atajar aquellas prácticas que han venido llevándose a cabo durante los últimos años en las contrataciones de servicios, por cuanto la declaración de la cesión ilegal, que ofrece al trabajador el derecho a adquirir la condición de fijo en la empresa cedente o cesionaria, da lugar, en caso de decantarse por la cesionaria, en este caso una Administración Pública, a adquirir la condición de personal laboral indefinido no fijo.*

*Y ya que no se prohíben este tipo de contratos de servicios, sino más bien lo que ha de hacerse por el organismo es extremar cuidadosamente las instrucciones impartidas por los órganos competentes a fin de evitar la cesión ilegal de trabajadores, que en nuestro caso correspondería con la aplicación de las siguientes normas:*

- Instrucción de 28/12/2012 de las Secretarías de Estado de Administraciones Públicas y de Presupuestos de Gastos, dictaron la Instrucción de sobre Buenas Prácticas para la Gestión de servicios y Encomiendas de Gestión*
- Instrucción de 28/04/2013 de la Subsecretaria del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*



*Por ello interesa conocer el criterio de esa JCCPE sobre las siguientes cuestiones:*

- 1. ¿Es posible licitar la celebración de un contrato administrativo de servicios, previsto en la LCSP, al que se adscriban recursos humanos con las características técnicas y profesionales exigidas en puestos trabajo vacantes de la RPT del ISM y en el que no se incluya el ejercicio de potestades públicas reservadas a los empleados públicos, siempre y cuando se observen las normas administrativas de aplicación para evitar la cesión ilegal de trabajadores?*
  
- 2. De ser ello posible, ¿Qué se considera necesario acreditar o aportar al expediente de contratación además del correspondiente informe de insuficiencia de medios para poder instrumentar la licitación?”*

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

1. La Directora del Instituto Social de la Marina ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, al amparo de lo dispuesto en el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre Régimen Orgánico y Funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de acuerdo con el artículo 328 de 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 (LCSP).

La consulta plantea dos preguntas referidas a la celebración de un contrato administrativo de servicios para el ejercicio de actividades del Instituto Social de la Marina. Se parte para ello de unas consideraciones generales respecto a las limitaciones de medios personales existentes en dicho organismo para el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas para, a continuación, recordar las limitaciones generales impuestas a la utilización de la figura del contrato de servicios, en particular para evitar que, por esta vía, se produzca la cesión ilegal de trabajadores.



Antes de entrar en el examen de las cuestiones planteadas por la Directora del Instituto Social de la Marina, procede reiterar el criterio expresado en anteriores ocasiones (informes 62/96, 46/98, 31/98, 7/06 ó 18/12, entre otros) en el doble sentido de que a esta Junta Consultiva no le corresponde emitir informes en expedientes concretos de los distintos órganos de contratación, ni tampoco sustituir las funciones que los preceptos legales atribuyen a órganos distintos como sucede, por ejemplo, con el informe preceptivo de los pliegos. Por el contrario, a esta Junta Consultiva le compete dar respuesta a consultas jurídicas en el ámbito de la contratación pública que revistan interés general. Por ello su intervención, por vía de informe, debe limitarse a señalar criterios jurídicos de carácter general sin entrar a dirimir las cuestiones concretas que le puedan ser formuladas.

2. Respecto a las preguntas planteadas por el Instituto Social de la Marina cabe recordar, en primer lugar, la configuración del contrato de servicios realizada por la LCSP.

Según el artículo 17 de la LCSP *“Son contratos de servicios aquellos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o suministro, incluyendo aquellos en que el adjudicatario se obligue a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario”* añadiendo, como limitación, que *“No podrán ser objeto de estos contratos los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos”*.

El artículo 308 de la LCSP completa el contenido y límites de estos contratos interesando destacar, a efectos del presente informe, lo dispuesto en su apartado segundo conforme al cual *“En ningún caso la entidad contratante podrá instrumentar la contratación de personal a través del contrato de servicios, incluidos los que por razón de la cuantía se tramiten como contratos menores”* y añadiendo como cautela respecto a la posible cesión ilegal de trabajadores que *“A la extinción de los contratos de servicios, no podrá producirse en ningún caso la consolidación de las personas que hayan realizado los trabajos objeto del contrato como personal de la entidad contratante. A tal fin, los empleados o responsables de la Administración deben abstenerse de*



*realizar actos que impliquen el ejercicio de facultades que, como parte de la relación jurídico laboral, le corresponden a la empresa contratista”.*

De estos artículos cabe extraer una conclusión inicial: el contrato de servicios no tiene por objeto la contratación de trabajadores sino el desarrollo de una actividad prestacional dirigida a la obtención de un resultado distinto de una obra o suministro. El servicio así considerado está vinculado a un resultado y, como señala la STS de 23 de noviembre de 2009, para su delimitación con los contratos laborales, la contratación administrativa exige que lo contratado sea *“un producto delimitado de la actividad humana y no esa actividad en sí misma independiente del resultado final de la misma”*.

Por otra parte, el escrito de consulta cita las instrucciones para la correcta utilización del contrato de servicios las cuales, aunque dictadas al amparo de la legislación previa a la LCSP, pueden entenderse aplicables bajo la vigencia de ésta:

- Instrucciones de 28/12/2012, de las Secretarías de Estado de Administraciones Públicas y de Presupuestos de Gastos, sobre Buenas prácticas para la gestión de las contrataciones de servicios y encomiendas de gestión a fin de evitar incurrir en supuestos de cesión ilegal de trabajadores.

- Instrucción de 28/04/2013, de la Subsecretaria del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, por la que se adaptan y desarrollan las instrucciones anteriormente mencionadas.

De estas instrucciones pueden extraerse, como aspectos principales a tener en cuenta a los efectos del presente informe, los siguientes criterios respecto a la utilización de este tipo contractual, que se expresan como principios de actuación, siguiendo las propuestas del Tribunal de Cuentas:

- 1º. Se evitará, tanto por los órganos gestores de personal como por los responsables de la gestión de los servicios, el recurso, como primera



medida, a la contratación de servicios externos para suplir la carencia de medios personales cuando se trate de hacer frente a necesidades permanentes de personal, relacionadas con el ejercicio de las competencias que tenga atribuidas la entidad u órgano de que se trate. Como indican las Instrucciones conjuntas de 28/12/2012 *“Este extremo, así como la falta de medios personales propios para las tareas que van a ser objeto de contratación, deberán acreditarse mediante certificado que a tal efecto expedirá el responsable de la unidad que determine el Subsecretario o director general del organismo, agencia, ente o entidad contratante y que tendrá que incorporarse al expediente de contratación o de encomienda, según corresponda”*.

- 2º. En los pliegos de prescripciones técnicas o cláusulas administrativas particulares se determinarán con precisión las prestaciones a realizar que deberán encontrarse deslindadas de la actividad desarrollada por la entidad contratante con su propio personal, no pudiendo ser objeto de estos contratos la realización de funciones o servicios que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses del Estado y de las Administraciones Públicas.
- 3º. Los responsables de la gestión de los servicios se abstendrán de realizar, durante la ejecución de los contratos, acto alguno que, conforme a la interpretación que viene realizándose en sede judicial, pueda conducir al reconocimiento de una situación de cesión ilegal de trabajadores.

3. Con las premisas expuestas, cabe afirmar la posibilidad de que una entidad del sector público celebre un contrato de servicios para suplir su carencia de medios personales incluyendo entre sus prestaciones actividades llamadas a ser ejercitadas por sus propios medios, de disponer de éstos. De acuerdo con ello, de celebrarse un contrato con este objeto, el contratista, para el ejercicio de las actividades contratadas, podrá adscribir al contrato trabajadores con un perfil similar a los puestos de trabajo vacantes que motivan su celebración.



En cualquier caso, este contrato deberá tener por objeto la prestación de un servicio, no la contratación de personas, por lo que deberán seguirse las instrucciones dictadas para su correcta utilización y, en particular, para evitar incurrir en supuestos de cesión ilegal de trabajadores.

Además, no debe incluirse en la definición del objeto de estos contratos servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos por lo que deberán determinarse con precisión las prestaciones a realizar, según lo expuesto.

Ahora bien, de acuerdo con lo dispuesto en las Instrucciones de 28/12/2012, de las Secretarías de Estado de Administraciones Públicas y de Presupuestos de Gastos, sobre Buenas prácticas para la gestión de servicios y encomiendas de gestión, citadas anteriormente, el recurso a la contratación de medios externos para suplir la carencia de medios personales debe evitarse como primera medida. Por ello, junto al informe de insuficiencia de medios exigido por el artículo 116.4.f) de la LCSP, es necesario un certificado específico que, a tal efecto, expedirá el responsable de la unidad que determine el Subsecretario o director general del organismo, agencia, ente o entidad contratante y que tendrá que incorporarse al expediente de contratación.

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

## **CONCLUSIONES**

- Una entidad del sector público puede licitar un contrato de servicios en cuyo pliego se requiera a la empresa adjudicataria la adscripción de recursos humanos con las mismas características técnicas y profesionales que las que puedan tener puestos de trabajo vacantes de su RPT, siempre que no se incluya en su objeto el ejercicio de potestades públicas reservadas a los empleados públicos, por lo que deberán determinarse con precisión las prestaciones a realizar.



- Las Instrucciones de 28/12/2012 de las Secretarías de Estado de Administraciones Públicas y de Presupuestos de Gastos, sobre Buenas prácticas para la gestión de servicios y encomiendas de Gestión, establecen que el recurso a la contratación de medios externos para suplir la carencia de medios personales debe evitarse como primera medida. En consecuencia, cuando esta circunstancia justificara la licitación de un contrato de servicios, junto al informe de insuficiencia de medios exigido por el artículo 116.4.f) de la LCSP, será necesario un certificado específico que, a tal efecto, expedirá el responsable de la unidad que determine el Subsecretario o director general del organismo, agencia, ente o entidad contratante y que tendrá que incorporarse al expediente de contratación.