



Expediente: 63/21. Actividades de formación.

Clasificación de informes: 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. 2. Calificación y régimen jurídico de los contratos. Objeto de los contratos. 2.1.5. Contratos de servicios. 24. Contratos de servicios. 24.3. Actividades docentes.

ANTECEDENTES

El Ayuntamiento de Pinto ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

“Que el Ayuntamiento de Pinto es titular de 3 edificios públicos que están considerados por la Comunidad de Madrid y por el Servicio Público Estatal (SEPE), como “entidades de formación para el empleo” donde pueden impartirse una serie de certificados de profesionalidad para el empleo, con reconocimiento oficial en todo el Estado español. Los expide la autoridad laboral: el Servicio Público de Empleo Estatal o los órganos competentes de las Comunidades Autónomas (D.G. de Formación de la Comunidad de Madrid en nuestro caso), y tienen validez en todo el territorio nacional.

Para poder obtener la calificación de entidad de formación para el empleo es preciso cumplir una serie de requisitos de acuerdo con la normativa reguladora:

“Todas las Entidades de Formación que deseen impartir Formación Profesional para el Empleo en la Comunidad de Madrid deberán estar acreditadas y/o inscritas en el Registro de Entidades de Formación Profesional para el Empleo de la Comunidad de Madrid, así como en el Registro Estatal de Entidades de Formación, tal y como establece el artículo 14 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral.”



Una Entidad de Formación es aquella organización, pública o privada, dotada de personalidad jurídica propia, persona física o comunidad de bienes, que cuenta con centros, espacios, instalaciones, equipamiento y recursos humanos para desarrollar una actividad de carácter formativo e impartir formación profesional para el empleo en cualquiera de las modalidades, presencial, teleformación y mixta.

· Tendrán la condición de acreditadas aquellas entidades y centros en los que se imparten especialidades formativas que conduzcan a la obtención de Certificados de Profesionalidad.”

La ORDEN de 31 de mayo de 2018, de la Consejera de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid, por la que se establecen las disposiciones generales reguladoras de la concesión de subvenciones para la financiación de acciones de Formación Profesional para Empleo en el Ámbito Laboral, establece en su artículo 21. punto 2 d) lo siguiente:

d) En el caso concreto de gastos de personal formador o personal de apoyo, se tendrán en cuenta los siguientes supuestos:

– Si el trabajador está contratado como trabajador por cuenta ajena, el gasto se justificará con el contrato de trabajo, nóminas, "Recibo de liquidación de cotizaciones", "Relación nominal de trabajadores" y sus correspondientes justificantes de pago, así como la retención obligatoria en concepto de IRPF conforme a su normativa específica y el justificante de ingreso.

– Si es trabajador externo, se justificará con el contrato de prestación de servicios, factura y justificante de pago y la retención obligatoria en concepto de IRPF conforme a su normativa específica y el justificante de ingreso.

La fórmula adoptad, hasta la fecha por el Ayuntamiento de Pinto para prestar el servicio de docencia en la formación de certificados de profesionalidad ha sido la de trabajador externo en régimen de autónomos, mediante un contrato de prestación de servicios; fórmula ésta aceptada en la fase de justificación y liquidación de las subvenciones que concede la Comunidad de Madrid a sus entidades colaboradoras.



La adjudicación de la formación a persona jurídica se considera subcontratación y esta fórmula está expresamente prohibida en estos casos de acuerdo con la siguiente normativa: “MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral.

La Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, y previamente el Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral ha acometido una reforma integral del sistema que garantiza el interés general y la necesaria estabilidad y coherencia que el sistema precisa.

3. De acuerdo con lo previsto en el artículo 14 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, en lo que no se ejecute directamente por las Administraciones Públicas competentes, la impartición de las acciones formativas contenidas en los programas señalados en el apartado anterior se realizará por entidades de formación acreditadas y/o inscritas. Estas entidades no podrán subcontratar con terceros la ejecución de la actividad formativa que les haya sido adjudicada. A estos efectos, la contratación por la entidad adjudicataria del personal docente para la impartición de la formación no se considerará subcontratación. Por contratación de personal docente se entiende exclusivamente la contratación de personas físicas.

Las actuaciones objeto de consulta responden a la impartición de cursos de formación ocupacional, dirigidas a los ciudadanos en general, ajenos al personal al servicio de las administraciones locales beneficiarias de las ayudas, encargándose la Entidad local de la organización e impartición del curso, lo que conlleva la selección y contratación de los docentes.

La realización de estas actividades formativas, que integran los itinerarios, se pueden realizar mediante la programación de módulos de formación, de prácticas profesionales, y de tutorías y orientación de actividades dirigidas a personal ajeno a la Administración Local.

Siendo éste el contenido de las actuaciones subvencionadas, por parte del Ayuntamiento de Pinto, se viene impartiendo cursos o módulos de formación y prácticas para personal ajeno a esta Administración y se constata que ha venido contratando al profesorado con



sujeción a lo previsto, en todas sus fases, mediante el contrato de servicios en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Las personas físicas, en el ejercicio de su actividad empresarial o profesional, y por lo tanto empresarias o profesionales, formadoras externas, han suscrito el correspondiente contrato de servicios y, por consiguiente, se les ha aplicado la normativa en materia de contratación administrativa.

No obstante, surgen dudas en cuanto a la aplicación correcta del mencionado artículo 310 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del Sector Público, especialmente en lo relativo al concepto de "persona física" y en lo relativo a "seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, colaboraciones o cualquier otro tipo de similar actividad siempre que dichas actividades sean realizadas por personas físicas".

Y surgen dudas igualmente en cuanto a lo que establece el artículo 308, punto 2: "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."

A la vista de estos antecedentes y constataciones, se considera procedente elevar a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa las siguientes cuestiones:

Primera. La referencia a "personas físicas" del artículo 310.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del Sector Público, ¿incluye a los docentes, formadores de los cursos que lo hacen en el ejercicio de una actividad empresarial o profesional y que son profesionales de la formación?

Segunda. ¿Son ajustados a la normativa de contratación los contratos de prestación de actividades docentes desarrolladas en forma de cursos de formación o perfeccionamiento o cuando se trate de seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, colaboraciones o cualquier otro tipo similar de actividad (cursos de formación para el empleo, por ejemplo), no considerándose en este caso una contratación de personal a través del contrato de servicios? (art. 308, punto 2).

Tercera. ¿Las actividades de formación o perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración son extensibles a otras actividades docentes prestadas por la



Administración? (En el caso del Ayuntamiento de Pinto a cursos de formación ocupacional dirigidos a los ciudadanos).”

CONSIDERACIONES JURIDICAS

1. El Ayuntamiento de Pinto nos cuestiona sobre la aplicación, en determinados aspectos, del artículo 310 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). También nos consulta sobre la limitación contenida en el artículo 308.2 de la LCSP. Siendo varias las cuestiones que se nos plantean, vamos a contestarlas separadamente, sin entrar en casos concretos, labor que excede de las funciones de esta Junta Consultiva.

2. En la primera parte de su consulta nos plantea el Ayuntamiento de Pinto si la referencia a personas físicas del artículo 310.1 de la LCSP incluye a los formadores de los cursos que lo hacen en el ejercicio de una actividad empresarial o profesional.

Esta cuestión fue resuelta expresamente en nuestro informe 37/19, a cuya argumentación nos remitimos, y cuyas dos primeras conclusiones señalaban que la referencia a las personas físicas contenida en el artículo 310 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, a los efectos de excluir la aplicación de las disposiciones de la ley relativas a la preparación y adjudicación a 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 debe interpretarse restringida por un lado, a los casos en que se contrate a personas naturales o físicas que no sean empresarios o profesionales, y por otro, a los supuestos en que la persona física contratada no se dedique profesionalmente a estas actividades docentes, sino que lo haga de modo personal y con carácter ocasional. Se añadía que cuando las personas físicas sí actúen en su condición de empresarios o profesionales y cuando se contrate a personas jurídicas habrá que aplicar



la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público a la licitación del correspondiente contrato. Esta doctrina debe ser ratificada en el presente informe.

3. En la segunda cuestión se nos consulta si los contratos de prestación de actividades docentes desarrolladas en forma de cursos de formación o perfeccionamiento o cuando se trate de seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, colaboraciones o cualquier otro tipo similar de actividad son contrarios a lo dispuesto en el artículo 308 de la LCSP y si pueden considerarse en este caso una contratación de personal a través del contrato de servicios.

Hemos de precisar que, conforme al criterio anteriormente manifestado, al resolver esta cuestión debemos centrarnos en los contratos sujetos a la LCSP y, en consecuencia, nos estamos refiriendo a los contratos de este objeto concertados con personas jurídicas o con personas físicas que actúen en su condición de empresarios o profesionales dedicados a este tipo de labores.

En nuestro informe 91/2018, de 10 de diciembre, ya indicamos que este tipo de prestaciones se configuran como contratos de servicios. Pues bien, respecto de este tipo de contratos, el artículo 308.2 de la LCSP indica que *“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.”*

Ya señalamos en nuestro informe 12/2019 (consideración jurídica 3) que la determinación de si en cada caso concreto estamos en presencia de una contratación de personal encubierta a través de un contrato público es una cuestión laboral, ajena a las competencias de este órgano y que presenta un marcado carácter casuístico, razón por la cual no es posible responderla en términos generales. Por tanto, la determinación de si una determinada forma de contratación específica de cada entidad administrativa es ajustada a derecho en este punto sólo le corresponde a dicha entidad, quedando únicamente como función de esta Junta recordar el obligado cumplimiento del precepto contenido en la LCSP.

4. En la última de las cuestiones se nos plantea si esta norma es también aplicable a actividades docentes dirigidas a los ciudadanos en general. El precepto aplicable alude a diversas actividades docentes que pueden asumir la forma de cursos de formación o perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración, seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, colaboraciones o cualquier otro tipo similar de actividad.



Nuestro informe 19/2002 ya resolvió esta cuestión señalando que el artículo 200.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, precepto de contenido similar al actualmente vigente, *“separa, con la expresión "o cuando" los supuestos de actividades docentes en centros del sector público en forma de cursos de formación o perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración y los supuestos de seminarios, etc... con lo que viene a demostrar que, al no exigir en los segundos supuestos que el objetivo sea la formación o perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración, no puede establecerse tal exigencia sin violentar la letra de la Ley. Con mayor claridad, la diferenciación venía establecida en la redacción primitiva del artículo 201.4 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en el que, en párrafos diferentes, se hablaba, de un lado, de cursos de formación o perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración y de otro lado, de seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, colaboraciones o cualquier otro tipo similar de actividad, sin referencia alguna en este párrafo a la formación y perfeccionamiento del personal y sin que, en este extremo, la reforma de 1999 de la Ley de 1995 haya pretendido, como hemos visto, introducir modificación alguna.”*

En el mismo informe destacamos también que los conceptos de seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, colaboraciones y cualquier otro tipo similar de actividad es equiparable a cualquier curso de formación, dados los términos genéricos que ha empleado el legislador, que cierra con una expresión genérica de cualquier otro tipo similar de actividad.

Esta solución es perfectamente congruente con la finalidad del precepto, que no es otra que la de sujetar a la LCSP la licitación y ejecución de estos contratos docentes cuando se cumplan las condiciones descritas en la consideración jurídica segunda de este informe, y todo ello con independencia de cuál sea su destinatario, público o privado.

Por tanto, conforme a nuestra consolidada doctrina, que cabe mantener en este momento, dada la identidad de contenido de las normas aplicables, el artículo 310 de la LCSP resulta también aplicable a las actividades docentes dirigidas a los ciudadanos en general, incluidos los cursos de formación ocupacional de que sean destinatarios.

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



CONCLUSIONES

1. La referencia a las personas físicas contenida en el artículo 310 de la LCSP, a los efectos de excluir la aplicación de las disposiciones de la ley relativas a la preparación y adjudicación a 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, debe interpretarse restringida por un lado, a los casos en que se contrate a personas naturales o físicas que no sean empresarios o profesionales, y por otro, a los supuestos en que la persona física contratada no se dedique profesionalmente a estas actividades docentes, sino que lo haga de modo personal y con carácter ocasional.
2. Cuando las personas físicas sí actúen en su condición de empresarios o profesionales y cuando se contrate a personas jurídicas habrá que aplicar la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público a la licitación del correspondiente contrato.
3. La determinación, a los efectos de la limitación impuesta en el artículo 308.2 de la LCSP, de si en cada caso concreto estamos en presencia de una contratación de personal encubierta a través de un contrato público es una cuestión laboral, ajena a las competencias de este órgano y que presenta un marcado carácter casuístico, razón por la cual no es posible responderla en términos generales.
4. El artículo 310 de la LCSP resulta también aplicable a las actividades docentes dirigidas a los ciudadanos en general, incluidos los cursos de formación ocupacional de que sean destinatarios.