

Informe 47/99, de 21 de diciembre de 1999. "Naturaleza de los contratos cuyo objeto consiste en la organización y desarrollo de cursos de idiomas en el extranjero para becarios del Ministerio de Educación y Cultura y, en su caso, exigencia de clasificación." (ver informe en 4.1.)

4.1. / 5.1. Conceptos generales.

ANTECEDENTES

1. Por la Directora General de Formación Profesional y Promoción Educativa del Ministerio de Educación y Ciencia se remite a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa el siguiente escrito:

"Desde hace ya cinco años se viene produciendo la contratación de cursos de idiomas en el extranjero por parte de esta Unidad. Estos contratos se venían considerando como de servicios e incluidos en el Título IV de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas. Se adjunta con esta petición de informe una fotocopia de los Pliegos de Cláusulas Administrativas de uno de estos contratos.

Surge sin embargo, la duda de si realmente estos contratos tienen la naturaleza que se les ha venido otorgando tradicionalmente, es decir, si se trata de contratos de servicios. Una alternativa podría ser considerarlos de trabajos específicos y concretos no habituales, si bien éstos contratos parece que deben ser realizados por personas físicas, lo que no es el caso que nos ocupa. Parecería entonces que se tratarían de contratos de servicios, aunque hay que tener en cuenta que estos servicios no son prestados a la Administración, sino a los alumnos que son destinatarios de las ayudas convocadas por el Ministerio de Educación y Cultura.

En el caso de que fueran considerados como contratos de servicios, sería de interés que por parte de ese Órgano Consultivo se determinara, a efectos de la clasificación que pudiera exigirse en los Pliegos, la categoría en la que estarían integrados. Podría mantenerse que es la 24. del Artículo 208, de la Ley 13/1995, "Educación y formación profesional", pues esta es la prestación fundamental del contrato, aún cuando la organización de estos cursos incluye otros elementos además de los puramente lectivos, como es el alojamiento de los participantes, el transporte, excursiones y la contratación de una póliza de seguro que cubra los riesgos relacionados con las actividades que se realicen durante el curso.

Otra tercera alternativa sería considerar estos contratos como de naturaleza administrativa especial, según lo descrito en el artículo 5.2.b) de la ya mencionada Ley 13/1995, por el carácter complejo de la prestación solicitada por la Administración, que hace difícil su clasificación en ninguna de las categorías del Título IV.

Por todo ello, ruego que elabore un informe acerca de la naturaleza jurídica de estos contratos, para proceder a la preparación de los correspondientes Pliegos de Cláusulas Administrativas".

2. Conforme se indica en el anterior escrito se acompaña al mismo el denominado pliego de cláusulas administrativas particulares que rigen el contrato administrativo de servicios relativo a la organización y realización para 2.000 alumnos becarios del Ministerio, de un curso de lengua inglesa en Gran Bretaña en el verano de 1999, del cual, a efectos del presente informe, interesa destacar el contenido de las siguientes cláusulas:

a) 1. Régimen jurídico.

1.1. El contrato a que se refiere el presente pliego tiene la calificación de contrato de servicios de conformidad con lo dispuesto en los

artículos 5.2. a) en relación con el 197.3 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (B.O.E. del 19).

b) 2. Objeto del contrato.

2.1. El presente contrato tiene por objeto la prestación, durante el verano de 1999, de los servicios que de forma pormenorizada se enumeran en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares respectivo y que consisten en la organización y realización de un curso de lengua inglesa para 2000 alumnos becarios del Ministerio, en el mes de agosto de 1999, en el Reino Unido de Gran Bretaña. Distribuidos en 4 lotes independientes de 500 alumnos cada uno, que podrán ser adjudicados por la Administración de forma separada o conjunta, sin rebasar el límite fijado en la cláusula 2.2. siguiente.

c) 7. Capacidad para contratar

7.4. Para celebrar el presente contrato, los licitadores deberán haber obtenido de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Ministerio de Economía y Hacienda la siguiente clasificación:

Grupo III, Subgrupo 8, Categoría D

o alternativamente:

Grupo III, Subgrupo 3, Categoría D

Las empresas extranjeras y las Uniones Temporales de empresas, deberán cumplir lo que específicamente se prevé en la cláusula 9.3 del presente Pliego.

d) 9. Documentación exigible

9.4. Sobre "C" Requisitos técnicos. Contendrá los siguientes documentos:

1. - Medios organizativos, técnicos, de infraestructura y personales afectados de modo permanente a la empresa.

2. - Memoria detallada del programa que se oferta con justificación del cumplimiento de lo establecido en el Pliego de Prescripciones Técnicas, citando expresamente:

2.1. Las ciudades y centros donde se desarrollarán las actividades. Los centros relacionados, para los que se concretará nombre y dirección completa, así como su situación en un plano, no podrán ser modificados más que en casos de fuerza mayor libremente apreciados por el Ministerio de Educación y Cultura. Las empresas licitadoras deberán incluir como reservas dos centros por cada grupo de 500 alumnos para cubrir este tipo de contingencias.

A tal efecto, deberá incluir el compromiso por escrito de todos los Directores del Centro docentes implicados, en el sentido de la plena disponibilidad del Centro a favor de la empresa licitadora que presenta la oferta, para llevar a cabo la actividad docente en las fechas establecidas. En Anexo número III se establece el modelo establecido al efecto.

2.2. Plan de transporte, con indicación específica de días, horarios de viaje y empresas de transporte, así como los otros medios complementarios utilizados para acceder al destino definitivo.

2.3. Informe pormenorizado sobre el contenido pedagógico de los cursos, con especial referencia a los aspectos orales y prácticos del aprendizaje del idioma inglés y material didáctico a utilizar.

2.4. Número de monitores encargados de la asistencia a los alumnos, así como un informe sobre su cualificación y experiencia.

2.5. Determinación del equipo y medios a emplear en el desarrollo del programa, con expresión de la persona responsable. Asimismo, deberá cumplimentarse la declaración que se incluye como Anexo número IV.

2.6. Enumeración y descripción de las actividades complementarias.

2.7. Declaración sobre las características de la póliza de seguros a contratar en caso de resultar adjudicatarios del concurso que, en ningún caso, podrán ser inferiores a las fijadas como mínimos por la Administración en el Pliego de Prescripciones Técnicas. A tal efecto se cumplimentará el modelo Anexo V.

2.8. Cualquier otro elemento que pueda mejorar la calidad del programa o cualquier otro documento técnico que pueda servir para ponderar la experiencia profesional de la empresa.

3. Asimismo se acompaña al escrito de consulta el denominado pliego de prescripciones técnicas que han de regir el mismo contrato en el que sus diversas cláusulas se van detallando siete apartados relativos a aspectos educativos, traslados, alojamiento y manutención, actividades complementarias, seguro, información y otros.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. De los términos en que aparece redactado el escrito de consulta se desprende que son dos las cuestiones planteadas en el presente expediente consistiendo la primera en determinar la naturaleza jurídica, es decir el tipo, del contrato relativo a la organización y realización para alumnos becarios del Ministerio de Educación y Cultura de cursos de idiomas en el extranjero y la segunda, consecuencia de la anterior, en determinar la clasificación exigible para estos contratos.

2. La determinación de la naturaleza jurídica o tipo de los contratos administrativos, como de los contratos en general, ha de realizarse partiendo de su objeto concreto y del contenido de las prestaciones de las partes y, en el presente caso, dado que la obligación principal de la Administración consiste en pagar el precio del contrato, de las prestaciones a que se obliga el contratista.

Descartando, sin necesidad de razonamiento alguno, que el tipo de contrato que se examina pueda ser un contrato de obras, de gestión de servicios públicos, de suministro o de consultoría y asistencia, las posibilidades restantes, de conformidad con la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas han de quedar reconducidas a determinar si el contrato relativo a la organización y realización de cursos de idiomas en el extranjero para becarios del Ministerio constituye un contrato de servicios, un contrato de trabajos específicos y concretos no habituales o un contrato administrativo especial, posibilidades que, por otra parte, son las tres únicas que se manejan en el propio escrito de consulta.

3. El artículo 197.3, letra a), de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas define los contratos de servicios como "aquéllos en los que la realización de su objeto sea:

- a) De carácter técnico, económico, industrial, comercial o cualquiera otro de naturaleza análoga, siempre que no se encuentren comprendidos en los contratos de consultoría y asistencia trabajos específicos y concretos no habituales o en alguno de los regulados en otros Títulos de este Libro.
- b) Complementario para el funcionamiento de la Administración.
- c) De mantenimiento, conservación, limpieza y reparación de bienes equipos e instalaciones.
- d) Los programas de ordenador desarrollados a medida para la Administración, que serán de libre utilización por la misma".

El dato decisivo de que los servicios o actividades que integran el contenido del contrato para el contratista no se realicen directamente para la Administración sino para los alumnos becarios del Ministerio de Educación y Cultura determina la imposibilidad de encaje de dicho contrato en el artículo 197.3, letra a) que sería el precedente, ya que puede afirmarse que el servicio, servicios y actividades que integran el contenido del contrato no pueden ser calificados como servicios de carácter técnico, económico, industrial, comercial o de naturaleza análoga prestados a la Administración, confirmándose esta primera conclusión por el carácter heterogéneo, al que posteriormente aludiremos, de las prestaciones del contratista, que impedirían hablar, incluso de actividades de servicio o de prestaciones objeto específico de los contratos administrativos típicos.

4. Los contratos para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración se caracterizan en el artículo 197.4 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas como los que no estando incluidos en los dos apartados anteriores (consultoría y asistencia y servicios) "se celebren excepcionalmente por la Administración cuando su objeto no pueda ser atendido por la labor ordinaria de los órganos administrativos".

El origen concreto de estos contratos reflejado en el Real Decreto 1465/1985, de 17 de julio, para atender fundamentalmente a la contratación con profesionales, su configuración actual en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas declarando su carácter excepcional y con una definición residual y puramente negativa que ha permitido a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa afirmar que "los contratos que se refieren a actividades docentes o relacionados con la docencia constituyen uno de los supuestos, quizá el único, de contratos de trabajos específicos y concretos no habituales a que se refiere el artículo 197.4 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (informe de 18 de diciembre de 1996, expediente 68/96) y su proyección futura en el proyecto de modificación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que suprime este tipo de contratos y viene a configurar las actividades docentes como objeto de contratos de consultoría y asistencia y que si bien no puede tenerse en cuenta como norma jurídica en vigor pero sí como importante elemento interpretativo, conducen a la conclusión de que el contrato relativo a la organización y realización de cursos de idiomas en el extranjero para alumnos becarios del Ministerio tampoco puede considerarse contrato de trabajos específicos y concretos no habituales, debiendo añadirse, para eliminar ésta última calificación, el carácter heterogéneo de las prestaciones del contratista, en el sentido anteriormente reflejado para los contratos de servicios de no poder constituir el objeto específico de contratos administrativos típicos.

5. Los contratos administrativos especiales se definen en el artículo 5.2.b de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas como los de objeto distinto a los anteriormente expresados (obras, gestión de servicios públicos, suministros, consultoría y asistencia, servicios y trabajos específicos y concretos no habituales) "pero que tengan naturaleza administrativa especial por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla o por declararlo así una Ley".

Resulta evidente, en el presente caso, que no existe ninguna Ley que declare el contrato relativo a la organización y realización de cursos de idioma en el extranjero para alumnos becarios del Ministerio de Educación y Cultura contrato administrativo especial, pero también lo es que concurren las otras dos características que permiten tal calificación, pues el tipo de contrato que venimos examinando resulta vinculado al giro o tráfico específico del Ministerio de Educación y Cultura y satisface de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia del citado Ministerio, por lo que no existe dificultad alguna para la calificación del contrato como administrativo especial.

Tal conclusión viene confirmada, además, por el carácter heterogéneo de las prestaciones del contratista que constituye su objeto. De las distintas cláusulas del pliego de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas para la adjudicación del contrato resulta que el mismo supone para el contratista las obligaciones de realizar por sí o a través de empresas el transporte de los alumnos, cumpliendo la normativa vigente en materia de transportes; organizar los cursos eligiendo los Centros y estableciendo el contenido pedagógico; aportar el equipo y medios necesarios para la ejecución del contrato, contratando el personal necesario para atender a sus obligaciones, entre éste, un número determinado de monitores y uno de ellos, para cada ciudad, para la asistencia permanente bilingüe las 24 horas del día; organizar actividades deportivas dos tardes a la semana, dos excursiones de medio día y una de día completo y desarrollar actividades culturales; atender las posibles necesidades especiales de alumnos que presenten alguna discapacidad física y sensorial, y, finalmente, suscribir una póliza de seguros con una compañía del ramo, a favor de todos los alumnos participantes, que cubra las contingencias que se detallan en la cláusula quinta del pliego de prescripciones técnicas.

Del contenido de las prestaciones que ha de realizar el contratista fácilmente se comprende que el objeto del contrato, como anticipábamos, no puede ser el específico de un contrato de servicios o de trabajos específicos y concretos no habituales, sino que conviene más a un contrato administrativo especial, que legalmente no tiene limitación de objeto, lo que unido a su encaje en la definición del artículo 5.2.b de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas permite concluir que el contrato relativo a la organización y realización de cursos de idiomas en el extranjero para alumnos becarios del Ministerio de Educación y Cultura debe configurarse como contrato administrativo especial, descartando, por el contrario, que se trate de un contrato de servicios o un contrato de trabajos específicos y concretos no habituales.

6. La conclusión sentada permite resolver sin dificultad la segunda cuestión suscitada dado que en los contratos administrativos especiales no es exigible el requisito de la clasificación como se desprende de la actual redacción del artículo 25 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que solamente exige tal requisito para los contratos de cuantía igual o superior a 20.000.000 de pesetas de obras y de servicios, con excepción, respecto de éstos últimos, de los incluidos en las categorías 6, 21 y 26 del artículo 207 de la propia Ley. Por lo demás, la declaración expresa de que en los contratos administrativos especiales no resulta exigible clasificación se incorpora al Acuerdo de esta Junta de 17 de marzo de 1999, por el que se sientan criterios para la inclusión en subgrupos de las actividades de empresas consultoras y de servicios, hecho público por Resolución de 22 de marzo de 1999 de la Dirección General del Patrimonio del Estado insertada en el Boletín Oficial del Estado, número 84, de 8 de abril de 1999.

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que el contrato relativo a la organización y realización de cursos de idiomas en el extranjero para alumnos becarios del Ministerio de Educación y Cultura debe configurarse como contrato administrativo especial, sin que proceda, en consecuencia, exigencia de clasificación, aunque su cuantía sea igual o superior a 20.000.000 de pesetas, de conformidad con el artículo 25 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

