



JUNTA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

INFORME 3/2006, DE LA JUNTA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE NAVARRA, SOBRE LA EXISTENCIA DE OBLIGACIÓN DE EMITIR FACTURA POR LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES DOCENTES O DE FORMACIÓN DESARROLLADAS EN FORMA DE CURSOS DE FORMACIÓN O PERFECCIONAMIENTO DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN EN CASO DE QUE SE REALICEN POR FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y PROFESORES UNIVERSITARIOS.

ANTECEDENTES

El Secretario General del Instituto Navarro de Administración Pública (INAP) ha remitido a la Junta de Contratación Pública la siguiente consulta:

"El art. 74.6 de la nueva Ley Foral de Contratos Públicos dispone que en los contratos cuyo objeto consista en actividades de formación desarrolladas en forma de cursos de formación o perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración, así como los seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, colaboraciones, artículos científicos o preparación de materiales por escrito, y en aquellos contratos que se vayan a adjudicar por su especificidad artística y actividades similares, los únicos trámites exigibles serán la previa reserva de crédito, la designación o nombramiento por el órgano competente y la presentación de la correspondiente factura.

Mientras que la reserva de crédito y la designación por el órgano competente son, en el caso del Instituto Navarro de Administración Pública (principal centro público encargado de la actividad de formación del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra), actos internos de este organismo público, la presentación de la correspondiente factura es un acto que recae en la persona contratista.

La Ley Foral no distingue entre:

- *Funcionarios públicos de las Administraciones Públicas de Navarra, cuyas retribuciones se rigen por un Decreto Foral del año 2002 y tienen el carácter de compensaciones.*
- *Funcionarios públicos de otras Administraciones Públicas distintas de las de Navarra (Administración del Estado, etcétera), que serían compensaciones a la actividad de éstos aunque no se rigen por ningún Decreto Foral y su cuantía no está prefijada normativamente.*

- Profesores universitarios de Universidades Públicas, sean españolas o extranjeras, cuyas cuantías tampoco están prefijadas.
- Profesores universitarios de Universidades privadas, sean españolas o extranjeras, cuyas cuantías tampoco están prefijadas.
- Personas físicas o jurídicas de naturaleza privada que se dedican profesional o esporádicamente a la formación del personal de las Administraciones públicas.

En la actualidad, de estos cinco grupos, únicamente se pide factura (entendida como documento mercantil que expiden los contratistas y presentan al órgano contratante) al quinto, de tal forma que, en cuanto a los otros cuatro grupos primeros, no se demanda tal documento, por entender que no son profesionales sujetos a actividades profesionales con la preceptiva licencia, sino profesionales de la formación y la docencia sujetos al ámbito administrativo o al universitario. Incluso en el caso de los profesores universitarios de universidades privadas tampoco se les demanda factura, por tratarse la universidad de un servicio público, siendo su gestión pública directa o mediante concesión indiferente al caso concreto de la factura. En estos cuatro casos, el órgano contratante procede a la designación del formador por el órgano competente y a ordenar el pago de la cuantía correspondiente una vez que se ha impartido la actividad formativa (y nunca antes). Quien acredita que la actividad formativa se ha impartido es el propio INAP mediante un informe que firma el órgano competente para el pago y que se incorpora al expediente.

Nuestra consulta es, por tanto, la siguiente: ¿A partir de la entrada en vigor de la Ley Foral de Contratos Públicos de Navarra ha de solicitarse preceptivamente y en todo caso factura, mercantil o del tipo que proceda, a los funcionarios públicos y profesores universitarios que impartan, por encargo del Instituto Navarro de Administración Pública, actividades formativas al personal al servicio de la Administración, o se puede considerar suficiente, sin contravenir la ley, la emisión por el órgano administrativo competente de un informe acreditativo, sustitutivo de la factura, de que se ha realizado la actividad y en cuyo cuerpo se indique el nombre y apellidos de la persona que ha impartido la actividad formativa, la cantidad a abonarle y el concepto, la necesaria retención del IRPF en su caso, y se ordene el pago a la unidad contable?”

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Previamente al examen de la cuestión planteada se ha de analizar la procedencia de emitir el informe solicitado por el Secretario General del Instituto Navarro de Administración Pública (INAP) y qué órgano debe emitir el citado informe ya que la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos (en adelante LFCP) ha venido a derogar la Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de Contratos de las Administraciones Públicas de Navarra (en adelante LFCAPN), cambiando la denominación de

la preexistente "Junta de Contratación Administrativa" regulada en esta última, que pasa a denominarse "Junta de Contratación Pública", órgano este último que asume las funciones consultivas y asesoras en materia de contratación que ostentaba su predecesor y ve aumentadas sus funciones en lo relativo a la resolución de recursos en ese campo.

Así, de acuerdo con lo dispuesto en la derogada LFCAPN, a la Junta de Contratación Administrativa, como órgano consultivo y asesor en materia de contratación administrativa (art. 162.1), le correspondía informar a las entidades sometidas a la Ley Foral sobre las cuestiones relacionadas con la contratación administrativa que se sometieran a su consideración (art. 162.2.c). La vigente LFCP atribuye a la nueva Junta de Contratación Pública, como se ha dicho, esa misma función (art. 208. 3.c).

No habiéndose determinado reglamentariamente la composición, organización y funciones de la nueva Junta de Contratación Pública, tal y como ordena el artículo 208.2 de la LFCP, y pese a haber sido derogado también por la LFCP, en lo que se oponga a la misma, el Decreto Foral 132/1988, de 4 de mayo, por el que se creó la Junta de Contratación Administrativa, en tanto no se regule la nueva Junta de Contratación Pública procede que la Junta de Contratación Administrativa siga realizando sus funciones, dando respuesta a la cuestión planteada.

SEGUNDA.- El apartado 6 del artículo 74 de la recientemente aprobada Ley Foral de Contratos Públicos establece que en los contratos cuyo objeto consista en actividades docentes o de formación desarrolladas en forma de cursos de formación o perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración, así como los seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, colaboraciones, artículos científicos o preparación de materiales por escrito y en aquellos contratos que se vayan a adjudicar por su especificidad artística y actividades similares, los únicos trámites exigibles serán la previa reserva de crédito, la designación o nombramiento por el órgano competente y la presentación de la correspondiente factura.

Del tenor literal del precepto pudiera parecer que la norma impone a los funcionarios públicos y profesores universitarios que imparten esporádicamente docencia en el INAP la presentación de la factura justificativa de su actividad docente. Pero, como veremos, una correcta interpretación del precepto, integrándolo con el resto del ordenamiento jurídico, nos llevará a la solución contraria.

Como se ha dicho, la norma señala que se presentará la "correspondiente" factura, lo que en términos del Diccionario de la Lengua Española no significa otra cosa que deberá presentarse la factura que sea "conveniente u oportuna". Por ello, deberemos comprobar cuándo una factura es conveniente u oportuna, para lo cual tendremos que acudir a la normativa que regula la expedición del citado instrumento y a la

interpretación que de aquella normativa han realizado los organismos competentes en la materia.

TERCERA.- Conforme al art. 1º del Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, aprobado por Decreto Foral 205/2004, de 17 de mayo, los empresarios o profesionales están obligados a expedir y entregar, en su caso, factura u otros justificantes por las operaciones que realicen en el desarrollo de su actividad empresarial o profesional, así como a conservar copia o matriz de aquellos.

De este precepto no cabe sino deducir que estarán obligados a expedir la factura solamente los empresarios o profesionales, es decir, quienes se dediquen habitualmente a tales actividades profesionales o empresariales y no una persona física que no tiene la citada consideración. La nota de la habitualidad es consecuencia de la definición de comerciante recogida en el art. 1 del Código Mercantil (son comerciantes los que, teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, se dedican a él *habitualmente*).

CUARTA.- Apoya la tesis que mantenemos la Agencia Tributaria Estatal que, en relación con la consulta nº 123190, ha realizado la siguiente calificación de los rendimientos derivados de impartir cursos, conferencias, coloquios, seminarios y similares:

"Como regla general, los rendimientos derivados de impartir cursos conferencias, coloquios, seminarios y similares, se consideran rendimientos del trabajo.

No obstante, cuando estas actividades supongan la ordenación por cuenta propia de medios de producción y de recursos humanos o de uno de ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios, se calificarán como rendimientos de actividades económicas, lo que habrá de determinarse en cada caso concreto.

En general, cabe entender que existe cuando el contribuyente intervenga como organizador de los mismos, ofreciéndolos al público y concertando con los profesores o conferenciantes su intervención o cuando participe en los resultados que se deriven de ellos. Asimismo cabe entender que existen rendimientos de actividades económicas, aunque estas actividades se realicen de manera accesoria u ocasional, si el contribuyente ya venía ejerciendo actividades económicas y se participa en ellos como si fuera un servicio más de los que se presta a través de esa organización."

A la vista de lo expuesto, si los rendimientos derivados de la actividad docente que contemplamos están sujetos al Impuesto de la Renta de las Personas Físicas como rendimientos del trabajo, no cabe que puedan ser calificados de rendimientos derivados de actividades empresariales o profesionales y, por ello, en aplicación del Reglamento que regula la

expedición de facturas, no cabe obligar a los perceptores de las rentas a expedir factura. En este caso la factura no sería "conveniente u oportuna".

A mayor abundamiento, esta misma calificación recibe la actividad que comentamos en la consulta tributaria vinculante nº V0222-06, resuelta el 7 de febrero de 2006 por la Agencia Tributaria Estatal, afirmándose que las actividades estudiadas no reúnen los requisitos exigidos por la normativa de aplicación para que puedan considerarse actividades económicas, es decir, empresariales o profesionales. En su respuesta la Agencia se manifiesta en los siguientes términos:

"Los rendimientos que satisface la Universidad a su profesorado, tanto los correspondientes a su labor docente como los concernientes a la impartición de cursos, seminarios, reuniones, coloquios, etc., tienen la calificación de rendimientos del trabajo, según lo dispuesto en el artículo 16.1 del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2004, de 5 de marzo, pues no se dan los requisitos exigidos en el apartado 3 del citado artículo 16 de la Ley del Impuesto, para que tengan la consideración de rendimientos de actividades económicas."

CONCLUSIONES

1ª. Conforme al apartado 6 del artículo 74 de la recientemente aprobada Ley Foral de Contratos Públicos, sólo se podrá exigir la expedición de factura a las personas físicas que impartan en el INAP actividades formativas destinadas al personal al servicio de la Administración cuando esta expedición corresponda, es decir, cuando sea oportuna.

2ª. La normativa reguladora de la expedición de facturas sólo obliga a emitirlas a aquellas personas que realicen actividades profesionales o empresariales, para lo cual es precisa la concurrencia de habitualidad.

3ª. Atendida la normativa tributaria, los rendimientos derivados de la impartición de cursos, seminarios, reuniones, coloquios, etc. por personas que no tengan la consideración de profesionales o empresarios tienen la calificación de rendimientos del trabajo, no de rendimientos de actividades empresariales o profesionales.

4ª. Como consecuencia de todo ello, la realización de actividades docentes o de formación desarrolladas en forma de cursos de formación o perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración, en caso de que se realicen por funcionarios públicos y profesores universitarios, no puede ser considerada actividad económica y el INAP no debe exigir factura a los citados funcionarios y profesores. No obstante, será necesario

acreditar la realización del abono de la compensación por las actividades realizadas y de la propia actividad y el INAP bien podrá hacerlo mediante un informe que firme el órgano competente para el pago y que se incorpore al expediente o bien mediante la firma de un recibí por parte del personal docente.

Pamplona, 16 de agosto de 2006.