



Informe 33/2023, de 13 de diciembre, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña (Comisión Permanente)

Asunto: Calificación jurídica de los contratos de adquisición e instalación de productos y de conservación y mantenimiento de edificios. Vigencia de determinados preceptos del Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales (ROAS), respecto a la documentación necesaria para obras de reparaciones menores y obras de conservación y mantenimiento

ANTECEDENTES

I. Desde el Ayuntamiento de Badalona se ha solicitado el informe de esta Junta Consultiva de Contratación Pública en relación con la calificación jurídica de los contratos que tienen por objeto la adquisición e instalación de un producto, así como respecto de los contratos de reparación y mantenimiento de edificios, específicamente los de escasa complejidad técnica, y sobre la vigencia de los artículos 34, 35 y 37 del Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales, aprobado por el Decreto 179/1995, de 13 de junio, respecto a la documentación necesaria para obras de reparaciones menores y obras de conservación y mantenimiento.

De acuerdo con el artículo 4.5 del Decreto 118/2023, de 27 de junio, por el que se establece la composición y el régimen jurídico de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña, al escrito de petición se adjunta el informe del servicio de contratación del Ayuntamiento, en el que se hace referencia a la doctrina y la jurisprudencia que, según se indica, “no ha establecido unas pautas generales y claras en este sentido y se ha posicionado de maneras diferentes en casos concretos”.

Así, se formula la consulta en los siguientes términos literales:

1. En relación a los contratos que tienen por objeto la adquisición e instalación de un producto:
 - 1.1. ¿Cuáles son los elementos que debemos tener en cuenta para poder diferenciar cuando estamos ante un contrato de obra, mixto de suministro y obra, o un simple suministro?
 - 1.2. En los trabajos del anexo I de la LCSP que tengan la consideración de contrato de obra, ¿no sería de aplicación el artículo 231.1 de la LCSP y por tanto el proyecto de obras debería sustituirse por un pliego de prescripciones técnicas?
2. En relación a los contratos de reparación y mantenimiento:
 - 2.1. ¿Cuáles son los elementos que debemos tener en cuenta para poder diferenciar cuando estamos ante un contrato de obra o de servicios? Específicamente en relación a los contratos de conservación y mantenimiento de escasa complejidad técnica.
 - 2.2. ¿Podemos entender, que el ROAS, a pesar de ser anterior en el tiempo es norma de desarrollo de la LCSP en aquello que no la contradiga? Y por tanto, ¿las memorias valoradas o documentaciones técnicas del artículo 34 del ROAS tendrían la consideración de proyectos de obra según la LCSP?
 - 2.3. De calificarse los contratos de conservación y mantenimiento como contratos de obras, ¿debemos entender aplicable el artículo 37.6 del ROAS que regula el procedimiento que hay

que seguir para la aprobación de los documentos a los que se refiere el artículo 34 y 35, para las obras de reparación menores y de conservación y mantenimiento?

2.4. ¿O debemos entender que, a la vista de la LCSP, con independencia de la calificación de las obras, sólo los contratos de obras de valor estimado inferior a los 40.000 € no necesitan el trámite de información pública que exige el ROAS?

II. De acuerdo con los artículos 3.1.a y 4.1.d del mencionado Decreto 118/2023, de 27 de junio, esta Junta Consultiva informa sobre las cuestiones que, en materia de contratación pública, le sometan, entre otras, las entidades que integran la Administración local en Cataluña. Por otra parte, el artículo 11.1.a del mismo Decreto atribuye a la Comisión Permanente la aprobación de los informes sobre las cuestiones relativas a la interpretación de la normativa de contratación pública que le sometan las personas legitimadas.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. El escrito de petición de informe plantea varias cuestiones que se pueden agrupar en dos bloques, el primero, relativo a los elementos o criterios que deben tenerse en cuenta para calificar jurídicamente los contratos del sector público que tienen por objeto, por una parte, la adquisición y la instalación de un producto o bien mueble y, por otra parte, la conservación y el mantenimiento de edificios.

Como cuestión preliminar cabe recordar, tal como ya ha afirmado esta Junta Consultiva de Contratación Pública en varios informes, que en la calificación jurídica y en la tipificación de un contrato no puede haber discrecionalidad en virtud de conveniencias concretas, ni se trata de una cuestión de oportunidad, sino que es una expresión del principio de legalidad a la que se someten las administraciones públicas, y eso conlleva tener que incardinar la actividad del objeto contractual en alguno de los contratos regulados en la Ley. Esta calificación no es intrascendente, ya que determina el régimen jurídico del contrato y las obligaciones y los derechos específicos del contratista y de la Administración pública.¹

A. En relación con la calificación de contrato de obras, de suministro o mixto de los que tienen prestaciones que consisten en la adquisición e instalación de un producto o bien mueble, cabe partir de una referencia sucinta a la definición de estos tipos de contratos.

Respecto al contrato de obras, el artículo 13 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), los define como los que tienen por objeto la ejecución de una obra, aislada o conjuntamente con la redacción del proyecto, o la realización de alguno de los trabajos enumerados en el Anexo I, o la realización, por cualquier medio, de una obra que cumpla los requisitos fijados por la entidad contratante que ejerza una influencia decisiva en el tipo o el proyecto de la obra. Asimismo, define "obra" como el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o ingeniería civil, destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica, que tenga por objeto un bien

¹ Entre otros, en el [Informe 11/2010, de 26 de noviembre](#), sobre la calificación de los contratos de limpieza y de mantenimiento de edificios municipales, de limpieza viaria, de limpieza de playas o de recogida de residuos sólidos urbanos.

inmueble, y también la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o de su vuelo, o de mejora del medio físico o natural.²

Respecto al contrato de suministro, el artículo 16 de la LCSP lo define como aquel que tiene por objeto la adquisición, el arrendamiento financiero o el arrendamiento, con o sin opción de compra, de productos o bienes muebles.³ Además, son diversos los preceptos de la LCSP que aluden a contratos de suministro que incluyen servicios o trabajos de colocación e instalación –artículos 75.4, en relación con la integración de la solvencia con medios externos, 76.1, respecto a la concreción de las condiciones de solvencia, 89.2, relativo a la solvencia técnica en los contratos de suministro, y 215.2.e, sobre la subcontratación.

A su vez, el contrato mixto se define en el artículo 18 de la LCSP como aquel que contiene prestaciones correspondientes a otro u otros contratos de distinta clase, y establece las reglas para determinar las normas que regirán la adjudicación del contrato mixto, de manera que cuando el contrato comprenda prestaciones propias de dos o más contratos de obras, suministros o servicios, se atenderá al carácter de la prestación principal. Además, de acuerdo con el artículo 34.2 de la LCSP, únicamente pueden fusionarse prestaciones correspondientes a diferentes contratos en un contrato mixto cuando estén vinculadas directamente entre sí y mantengan relaciones de complementariedad que exijan la consideración y tratamiento como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o a la consecución de un fin institucional propio del ente contratante.⁴

² El artículo 13 de la LCSP transpone las definiciones que se contienen en los apartados sexto y séptimo del artículo 2.1 de la Directiva 2014/24/UE de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, que también consta del anexo con las actividades que deben calificarse como contrato de obras, con el que es coincidente el Anexo I de la LCSP.

³ El artículo 16 de la LCSP transpone la definición del artículo 2.1.8 de la Directiva 2014/24/UE, si bien sin la previsión que se contiene en ésta, relativa al hecho de que los contratos públicos de suministro pueden incluir, de forma accesoria, operaciones de colocación e instalación –las anteriores directivas 93/36/CEE y 2004/18/CE y la vigente Directiva 2014/24/UE, en la versión original en lengua inglesa, siempre han aludido al término *operations* para referirse a estas operaciones de instalación y colocación accesorias al contrato de suministro, no así sus versiones traducidas al castellano en las que se ha hecho referencia a “trabajos” (Directiva 93/36/CEE), “obras” (Directiva 2004/18/CE) y finalmente “operaciones” (en la Directiva vigente). Tampoco las anteriores leyes en materia de contratación pública incluían esta previsión expresamente en la definición del contrato de suministro. En cambio, la [Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos](#), de la Comunidad Foral de Navarra, sí que hace referencia expresa en la propia definición del contrato a la posibilidad de que incluya “de forma accesoria, obras de colocación e instalación.”

⁴ Este artículo 18 de la LCSP deriva de lo que se establece en el artículo 3 de la Directiva 2014/24/UE. En este marco normativo, tanto la doctrina administrativa como la jurisprudencia han abordado la figura del contrato mixto desde diferentes perspectivas, especialmente analizando el carácter principal o accesorio de las prestaciones, en este sentido, el [Informe 6/2016, de 26 de julio](#), de esta Junta Consultiva, el [Informe 7/2019](#) de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE) y el [Informe 8/2023, de 29 de junio](#), de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón (JCCA de Aragón). Y en la [Sentencia 154/2021, de 8 de febrero](#), el Tribunal Supremo indica, en relación con “los parámetros de legalidad de los contratos mixtos en que se fusionan prestaciones de naturaleza dispar”, que recurrir a este instrumento contractual exige llevar a cabo un análisis casuístico –de acuerdo con el considerando 11 de la Directiva 2014/24/UE– y, además, el órgano de

Vistas las definiciones de los contratos de obras, de suministro y mixto, debe analizarse la calificación jurídica que procede respecto de los contratos que incluyen en su objeto la adquisición e instalación de un producto, en función de las circunstancias en que procede ejecutar la prestación, con concurrencia de otras correspondientes a los contratos de obras, y concretar los elementos o criterios que pueden identificarse para llevar a cabo la tarea de calificación contractual en función del caso concreto.

El elemento o criterio central a tener en cuenta es el teleológico, es decir, cuál es la finalidad del contrato dadas las necesidades que el órgano de contratación pretende satisfacer, determinando por tanto, en función del resultado u objetivo perseguido, si se trata de la construcción de un inmueble o la ejecución de alguno de los trabajos enumerados en el Anexo I de la LCSP o, en cambio, de adquirir un determinado producto o bien mueble.⁵ Junto con este criterio principal, procede valorar otras cuestiones adicionales y complementarias.

La primera cuestión adicional, vinculada al criterio teleológico principal, deriva de lo que se establece en el artículo 125 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante, RGLCAP), y conlleva que si la finalidad del contrato es la ejecución de una obra –ya sea en el sentido estricto del término o por remisión a algunos de los trabajos del Anexo I de la LCSP–, de acuerdo con este precepto puede incluir los bienes de equipo que deban ser empleados mediante instalaciones fijas, si constituyen un complemento natural de la obra y su valor supone un reducido porcentaje del presupuesto total del proyecto.

Asimismo, en caso de que la finalidad sea la adquisición de un producto o bien mueble, el contrato debe calificarse de suministro, como prestación principal, aunque se incluyan, de manera accesoria, operaciones de colocación e instalación de los productos o bienes muebles. Ciertamente, de acuerdo con la definición del contrato de suministro y tal como se prevé expresamente en el artículo 2.1.8 de la Directiva 24/2014/UE al que ya se ha aludido –y también en las diversas referencias contenidas en la LCSP a las operaciones de colocación e instalación accesorias en los contratos de suministro–, estos casos no se

contratación debe justificar en la documentación contractual los elementos de prueba objetivos que determinan que es necesario celebrar un único contrato, así como determinar cuál es el interés prioritario a satisfacer.

⁵ En este sentido, ya en el [Informe 4/2013, de 27 de junio de 2014](#), la JCCPE señaló que la adquisición de equipos o de elementos esenciales para llevar a cabo una obra –en el caso objeto del informe, de instalación de luminaria–, no constituye una obra en sí mismo, sino que queda englobada en el objeto principal del contrato –como es una construcción o instalación determinada– y afirma que lo más importante es el sentido teleológico o la finalidad del contrato, de manera que si lo que resulta relevante es la obra en un bien inmueble, independientemente de la adquisición previa de los elementos para ejecutarla, el contrato sólo se puede calificar como contrato de obras. También, en la misma línea de relevancia de la prestación, por considerarla principal dada la finalidad del contrato, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales (TACRC) señala, en la [Resolución 59/2022, de 20 de enero](#), que debe calificarse como contrato de obra el que tenga por finalidad la realización de un conjunto de trabajos previos de construcción y existan motivos de carácter técnico que pongan de manifiesto la relevancia de la obra en comparación con el suministro de los materiales, cuando estos queden condicionados al diseño previo de la instalación y supeditados a las decisiones que se adopten en el proyecto de obra.

corresponden con un contrato mixto en el que el suministro es la prestación principal y la obra la accesoria.⁶

Por tanto, la nota característica de estas operaciones de instalación y colocación es su carácter no principal o accesorio, aunque puedan resultar, en algunos casos, indispensables para la consecución de la finalidad perseguida con el contrato de suministro, de manera que el objeto no lo constituye sólo la adquisición del producto o bien mueble, sino su adquisición en condiciones de uso efectivo, como es el caso de la puesta en funcionamiento del material adquirido.⁷

Así pues, en los casos en que el contrato de adquisición e instalación de un producto deba calificarse como contrato de obra o de suministro, no deberá recurrirse a la figura del contrato mixto, ya que o la obra englobará los productos o el suministro incluirá las operaciones accesorias de colocación e instalación. En cambio, cuando se requiera fusionar en un mismo contrato prestaciones de diferente naturaleza que no puedan incluirse en una tipología de contrato –como sucede en el caso de las obras que incluyen bienes o los suministros que comprenden operaciones de colocación e instalación–,⁸ que estén

⁶ En la [Resolución 125/2018, de 25 de abril](#), del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad de Madrid (TACP Madrid), después de recordar que “el contrato de suministro puede incluir, con carácter accesorio, trabajos de colocación e instalación”, se afirma que “por tanto no resulta determinante para concretar el tipo contractual, la presencia de prestaciones propias de otro tipo”, de manera que “el contrato de suministro tiene que tener por objeto una entrega de algo distinto a lo que tenga la calificación de contrato de obras”.

⁷ La [Resolución 154/2021, de 19 de mayo](#), del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público (TCCSP), analiza la calificación de un contrato en el que el suministro incluye la instalación de los materiales adquiridos –puntos de recarga de vehículos eléctricos. Si bien la recurrente alega que el suministro incluye prestaciones propias del contrato de obra y considera que la obra es la prestación principal, el TCCSP razona que “la prestación principal desde un punto de vista objetivo técnico y económico” es el suministro y afirma que “no llega a apreciarse que la finalidad del contrato sea la construcción, ni que el conjunto de instalaciones a efectuar en el marco de este proyecto tenga la consideración de obra”. En cambio, puede entenderse que se está ante un contrato de obra cuando la adquisición de los productos lleva aparejada la realización de una obra que resulta necesaria, relevante y de gran envergadura sin la que los productos adquiridos no tienen ninguna trascendencia, normalmente en supuestos de una nueva instalación o por tratarse de una obra de reforma importante, y se señala como ejemplo en la [consulta 11/2023](#) del Servicio de Asesoramiento y Normalización de los Procedimientos de Contratación de Castilla-La Mancha, el caso de instalación de un ascensor donde no lo había.

⁸ El TARC de Andalucía apunta esta misma idea de procedencia de contratos mixtos en caso de que las prestaciones propias de diferentes contratos no se incluyan en una única tipología de contrato en la [Resolución 171/2023, de 17 de marzo](#), y afirma que “la clave para determinar si estamos ante un contrato mixto (...) o ante un único contrato (...) exige atender a la autonomía y entidad de las obligaciones impuestas al contratista” y concluye que en el supuesto que se analiza “la entrega de los bienes en los lugares de destino (...) carecería de autonomía como prestación de servicios al estar implícita en el suministro y no poder desligarse del mismo, pues no se entiende en el marco normativo contractual la compra de un bien sin su entrega y puesta a disposición de la entidad contratante. Asimismo, por lo que se refiere a la formación del personal en caso de ser necesaria, su propia configuración en los pliegos impugnados impide apreciar su autonomía y entidad como prestación independiente, pues la misma no subsistiría sin la existencia del suministro objeto del

directamente vinculadas y sean complementarias para satisfacer la finalidad que se pretende alcanzar, deberá recurrirse a la suscripción de un contrato mixto y el régimen jurídico de la adjudicación del contrato debe determinarse en función del carácter de la prestación principal.⁹

En último término, cabe mencionar, como elemento a tener en cuenta en la calificación jurídica de los contratos, el vocabulario común de contratos públicos (CPV), aprobado por el Reglamento (CE) nº 2195/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, utilizado para identificar las prestaciones que son objeto de los contratos que regula la LCSP, de acuerdo con el artículo 2.4 de la LCSP; si bien el órgano de contratación, que conoce las necesidades a cubrir, debe determinar qué alcance tienen estos trabajos de instalación o colocación y si, a pesar de corresponderse con alguno de los trabajos de instalación que establece el Anexo I de la LCSP, son meramente accesorios a la adquisición del producto o bien mueble.¹⁰

Respecto a la cuestión relativa a los contratos de suministro que incluyan trabajos propios de los contratos de obras, efectivamente, es necesaria una descripción técnica adecuada de los trabajos de instalación o colocación del producto o bien mueble adquirido a realizar, que el órgano de contratación debe concretar en el pliego de prescripciones técnicas u otro documento específico. En cambio, si el contrato que incluye trabajos propios de los contratos de obras se califica como mixto, aunque la prestación principal no sea la de obras, de manera que el régimen jurídico aplicable a la preparación y adjudicación del contrato no sea el correspondiente a esta tipología de contrato, en caso de que ésta supere los 50.000 €, debe elaborarse un proyecto, de conformidad con el artículo 18.3 de la LCSP.

contrato, ni la ejecución del suministro supone necesariamente que la formación vaya a llevarse a cabo”.

⁹ El citado Informe 6/2016, de 26 de julio, de esta Junta Consultiva, analiza la cuestión de cuál debe ser considerado el objeto principal de los contratos mixtos haciendo referencia a las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de [21 de febrero de 2008 \(asunto. C-412/04\)](#), y de [26 de mayo de 2011 \(asunto. C-306/08\)](#), en las que se señala que esta determinación debe llevarse a cabo a la vista de las obligaciones esenciales que prevalecen y, como tales, caracterizan el contrato, por oposición a aquellas otras que sólo tienen carácter accesorio o complementario y que son impuestas por el propio objeto del contrato, de manera que la cuantía de las prestaciones sólo constituye uno de los criterios que deben tenerse en cuenta a la hora de llevar a cabo dicha determinación.

En la [Resolución 59/2022, de 20 de enero](#), el TACRC resuelve un recurso sobre un contrato que tiene por objeto la realización de una obra pública de transporte por cable, en la que considera que la prestación principal es la obra argumentando que el hecho de que se haya licitado conjuntamente la redacción del proyecto y la ejecución de la obra “demuestra que existen motivos de orden técnico que ponen de manifiesto la importancia del contrato de obra en comparación con el suministro de los materiales, que claramente quedan supeditados a las decisiones que finalmente se adopten en el proyecto, demostrando ser así la prestación accesorio del contrato mixto”.

¹⁰ Entre estos trabajos del Anexo I de la LCSP se pueden mencionar los trabajos de instalación de edificios y obras (instalación eléctrica, trabajos de aislamiento, fontanería, y otras instalaciones de edificios y obras) y de acabado de edificios y obras (revocamiento, instalaciones de carpintería, revestimiento de suelos y paredes, pintura y acristalamiento y otros acabados de edificios y obras).

B. Respecto a los elementos o criterios que deben tenerse en cuenta para calificar jurídicamente los contratos de conservación y mantenimiento de edificios, específicamente los de escasa complejidad técnica, que permitan establecer una diferenciación entre el contrato de servicios y el contrato de obras de conservación y mantenimiento, cabe partir también de una referencia a la definición de estos tipos de contratos.

Adicionalmente al concepto de contrato de obras mencionado en el apartado anterior, cabe señalar que, como dispone el artículo 232 de la LCSP, las obras se clasifican a los efectos de la elaboración de los proyectos, en obras de primer establecimiento, reforma, restauración, rehabilitación o gran reparación, obras de reparación simple, obras de conservación y mantenimiento y obras de demolición. Las obras de conservación y mantenimiento son las necesarias para enmendar el menoscabo de un bien inmueble producido en el tiempo por el natural uso del bien.

Asimismo, también conviene volver a hacer referencia a la Directiva 2014/24/UE, que en el considerando octavo establece que “un contrato debe considerarse un contrato público de obras solo si su objeto incluye específicamente la ejecución de alguna de las actividades que se detallan en el anexo II, aunque el contrato puede implicar la prestación de otros servicios necesarios para la realización de dichas actividades”.

Por otra parte, respecto al contrato de servicios, como es sabido, su definición se contiene en el artículo 17 de la LCSP con una delimitación conceptual en sentido negativo y se prevé que “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”.¹¹

En el mismo considerando octavo de la Directiva 2014/24/UE parcialmente transcrito también se apunta que “los contratos públicos de servicios, en particular los relativos al ámbito de los servicios de gestión de la propiedad, pueden incluir obras en determinadas circunstancias. No obstante, cuando dichas obras sean accesorias al objeto principal del contrato y sean, por tanto, consecuencia posible o complemento del mismo, el hecho de que tales obras estén incluidas en el contrato no justifica que el contrato público de servicios se considere un contrato público de obras”.

Así, como ya se desprende de este considerando, también en estos supuestos de contratos de conservación y mantenimiento de edificios el criterio central para calificar el contrato como servicio o como obra es el de la finalidad del contrato y el carácter de prestación principal, de manera que las necesidades que el órgano de contratación pretende satisfacer y el resultado u objetivo perseguido es lo que determina la calificación jurídica del contrato,

¹¹ Esta definición deriva, en parte, de lo que establece el artículo 2.1.9 de la Directiva 2014/24/UE, que define los contratos de servicios como los contratos cuyo objeto es la prestación de servicios distintos a los propios del contrato de obra. Así, la vigente Directiva ha configurado la definición del contrato de servicios, por un lado, sin hacer alusión al contrato de suministro –como sí que hacía la Directiva 2004/18/CE precedente– y, por otra parte, habiendo suprimido el anexo II de la Directiva 2004/18/CE, hecho que conlleva que la calificación jurídica del contrato de servicios no se sujete o vincule a la inclusión de su objeto en una de las prestaciones que recogía.

bien la ejecución de algunos de los trabajos del Anexo I de la LCSP o bien la prestación de un servicio.¹²

En estos contratos también es imprescindible para la correcta calificación jurídica tener presentes los elementos que diferencian los contratos de obras de los de servicios, principalmente, que el contrato de obras es de trato único y de resultado, de manera que la prestación se agota con la ejecución, mientras que el contrato de servicios es de trato sucesivo y de cumplimiento de una actividad continuada, o una serie de actividades concatenadas durante un periodo de tiempo, y su duración es un elemento fundamental. Así, los trabajos o actuaciones que se contraten con la finalidad de enmendar el menoscabo producido por el paso del tiempo en un bien inmueble, como consecuencia del uso natural del bien, deben calificarse como contrato de obras de conservación o mantenimiento. Si lo que se contrata, en cambio, es el mantenimiento de un determinado inmueble durante un periodo de tiempo, aunque se puedan incluir trabajos dirigidos a enmendar el menoscabo por el paso del tiempo, el contrato debe calificarse como servicio.¹³ En este sentido, el contrato de servicios de conservación y mantenimiento incluirá diferentes prestaciones o trabajos, cuya realización efectiva dependerá de las necesidades que surjan durante el tiempo que esté vigente, mientras que el contrato de obras de conservación y mantenimiento contendrá con precisión los trabajos o actuaciones de enmienda del inmueble.¹⁴

¹² En el Informe 11/2010, de 26 de noviembre, de esta Junta Consultiva, ya mencionado, se calificaron los trabajos de mantenimiento de edificios municipales como contratos de servicios, por contraposición a la calificación como contratos de gestión de servicios públicos, si bien precisando, dado el carácter general de la cuestión, la necesidad de constatar previamente que la prestación no consista en la ejecución de una obra.

¹³ En el [Informe 28/2013](#), la JCCPE analiza la calificación jurídica de un contrato de conservación ordinaria y reparación del firme de una red de carreteras y concluye que procede calificarlo como contrato de servicios, dado que se trata de un contrato de trato sucesivo, de actividad o medios y que no tiene encaje en la categoría del contrato de obras, y afirma que el elemento determinante de la calificación jurídica se encuentra en el hecho de que pueda cumplirse o no de manera total, mediante la realización y entrega de las obras íntegramente, y será, en otro caso, un contrato de servicios –y se alude literalmente a lo que se apunta a la petición “en este contrato, a diferencia de lo que sucede en los -verdaderos- contratos de obras, su objeto no está definido, ni aparecen determinadas con precisión -o al menos, con la precisión que requieren las obras- las exigencias técnicas del mismo, y por tanto, tampoco existe un volumen o cantidad fija del susodicho objeto -como sí que sucede en los auténticos contratos de obras-, sino que -a lo sumo y no para todas las prestaciones objeto del contrato- únicamente figura un quantum indeterminado a priori, o unas mediciones meramente orientativas”. Opción diferente, dada la finalidad del contrato, es la apuntada en el [Informe 3/2010, de 22 de febrero de 2011](#), de la Junta Superior de Contratación Administrativa de Valencia, en el que, como se apunta en el escrito adjunto a la petición de informe, se califica como contrato de obras el contrato de repavimentación de calzadas de vías públicas y, dado el carácter sucesivo de la necesidad, se recomienda la suscripción de un acuerdo marco para la selección de empresas y la suscripción de contratos basados en los momentos en que se vayan requiriendo las diferentes obras.

¹⁴ En el [Dictamen del Consejo de Estado 3687/1998, de 28 de enero de 1999](#), también se recuerda que los contratos de obra son negocios jurídicos de resultado, lo que conlleva la indivisibilidad jurídica de estos y de las obras que tienen por objeto, de manera que no se pueden realizar de forma sucesiva, sino sólo de manera total, mediante la realización y entrega de las obras íntegramente.

En último término, también cabe mencionar como elemento a tener en cuenta en la calificación jurídica de los contratos los códigos CPV, en los que, de manera coherente con lo que se ha expuesto, se identifican con los trabajos de mantenimiento tanto prestaciones propias del contrato de obra como prestaciones propias de los contratos de servicios.¹⁵

De acuerdo con lo expuesto, cabe concluir que para calificar como contrato de obras o de suministro un contrato que incluye la adquisición e instalación de un producto o bien mueble, y para calificar como contrato de servicios o como contrato de obra los que tienen por objeto la conservación y el mantenimiento de edificios, específicamente los de escasa complejidad técnica, debe tenerse en cuenta, como criterio central, la finalidad del contrato.

Adicionalmente, también cabe tener en cuenta, respecto a la distinción entre contrato de obras y de servicios de conservación y mantenimiento, el elemento definitorio de los contratos relativo a si se configura el contrato como de resultado o, en cambio, de trato sucesivo, y respecto a la distinción entre los contratos de suministro y de obras, cabe tener en cuenta el carácter principal de la prestación, ya sea ésta una obra que incluya bienes que constituyan un complemento natural y de valor reducido en relación con el total del proyecto, que tengan que ser empleados mediante instalaciones fijas a la obra o, en cambio, un suministro que incluya, de manera accesoria, operaciones de colocación e instalación de los productos o bienes muebles que constituyen el objeto. En caso contrario, cuando no se incluyan en el propio objeto del contrato de obras o de suministros las prestaciones de otros contratos y proceda fusionar prestaciones de diferente naturaleza será posible recurrir a un contrato mixto. Todo eso teniendo en cuenta siempre los CPV en los que se incardinan las prestaciones a efectos de identificar las propias de cada tipo de contrato.

II. El segundo bloque de cuestiones a las que se debe dar respuesta es el que hace referencia a la vigencia y aplicación de los artículos 34, 35 y 37.6 del ROAS, respecto a la documentación necesaria para obras de reparaciones menores y obras de conservación y mantenimiento.

Para responder a esta cuestión debe partirse del hecho de que las disposiciones del ROAS vigentes, relativas a ciertas especialidades procedimentales en la tramitación de las obras, constituyen un despliegue de la normativa de contratación pública con incidencia en los contratos de los entes locales de Cataluña, que es conforme con el marco competencial

¹⁵ Respecto a la cuestión que se apunta en el escrito adjunto a la petición de informe, relativa al hecho de que el artículo 37.1 del RGLCAP incluye en la clasificación de empresas contratistas de servicios el grupo de clasificación O subgrupos 1 y 2 que corresponden, respectivamente, a “conservación y mantenimiento de edificios” y “conservación y mantenimiento de carreteras, pistas, autopistas, autovías, calzadas y vías férreas”, cabe señalar que, de acuerdo con el Anexo II del RGLCAP –en el que se detallan los trabajos o actividades comprendidos en cada uno de los subgrupos de clasificación de servicios por referencia a los códigos CPV–, los CPV relacionados correspondientes al subgrupo O 2 (conservación y mantenimiento de carreteras, pistas, autopistas, autovías, calzadas y vías férreas) identifican prestaciones que sólo pueden considerarse servicios. En cambio, los CPV del subgrupo O 1 (conservación y mantenimiento de edificios) la mayoría también figuran incluidos en el Anexo I de la LCSP relativo a las obras, de manera que, en este caso, la identificación del CPV no será determinante para la calificación del contrato como obras o servicios.

autonómico siempre que no sean contrarias a la normativa estatal básica, tal como se ha señalado en el Informe 32/2023, de 13 de diciembre de 2023, de esta Junta Consultiva, a cuyas consideraciones debe remitirse respecto a esta cuestión.

Partiendo de esta premisa puede responderse la siguiente cuestión: “las memorias valoradas o documentaciones técnicas del artículo 34 del ROAS tendrían la consideración de proyectos de obra según la LCSP”. Este precepto del ROAS, relativo a las obras de reparaciones menores, regula la documentación que debe incorporarse a los expedientes de estas obras –equivalentes a las obras de reparación simple de la LCSP¹⁶– en los siguientes términos: “Para la ejecución de las obras que tengan la consideración de reparaciones menores, de acuerdo con lo que establece el artículo 12.4 de este Reglamento, solamente será preceptivo, como documento integrante, el presupuesto. No obstante, si su cuantía excediese de 5.000.000 de pesetas o de la que la normativa aplicable en Cataluña determine en lo sucesivo, se tendrá que incorporar una memoria y la documentación técnica o administrativa necesaria para definir, ejecutar y valorar las obras y los trabajos que exijan las reparaciones”.

Así, este precepto del ROAS distingue entre obras de reparaciones menores y obras de reparaciones menores en el marco de un contrato menor, al hacer referencia a contratos en los que la cuantía de las reparaciones excede los “5.000.000 de pesetas”, importe coincidente con lo que se establecía para la tramitación de los contratos menores en el artículo 121 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, de manera que debe entenderse esta referencia hecha actualmente al valor estimado del contrato inferior a 40.000 euros, establecido en el vigente artículo 118 de la LCSP.

Teniendo en cuenta lo anterior, la cuestión planteada queda concretada en el sentido de si en los contratos de obras de reparación menor en el ámbito local de Cataluña que no se puedan tramitar como contratos menores, por exceder su importe de los 40.000 euros, es posible que el expediente incluya sólo una memoria y la “documentación técnica necesaria” –y que ésta tenga la consideración de proyecto de obras.

Así pues, respecto de la necesidad o no de elaborar un proyecto de obra y la posibilidad de sustituirlo por otros documentos, debe hacerse referencia, partiendo de la necesidad establecida en el artículo 231 de la LCSP que “la adjudicación de un contrato de obras requerirá la previa elaboración, supervisión, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto que definirá con precisión el objeto del contrato”, al artículo 233.2 de la LCSP en el que se prevé la posibilidad de simplificar, refundir o, incluso, suprimir alguno o algunos de los documentos que debe tener el proyecto de obras en la forma que determinen las normas de desarrollo de la LCSP –normas que se identifican con el RGLCAP y también, como se ha

¹⁶ Las reparaciones simples, de acuerdo con el artículo 232.4 de la LCSP, consisten en obras de reparación necesarias para subsanar un menoscabo producido en un bien inmueble por causas fortuitas o accidentales y que no afectan fundamentalmente a la estructura resistente, y de acuerdo con el artículo 12.4 del ROAS, las obras de reparación menor consisten en obras de reparación necesarias para subsanar un daño producido en un bien inmueble por causas fortuitas o accidentales, y que no revisten complejidad técnica constructiva, por no resultar necesarias obras arquitectónicas básicas –en referencia a las obras que afectan fundamentalmente a la estructura de la resistencia, la sustentación, la seguridad de los edificios e instalaciones, o suponen alteración del volumen.

dicho, con el ROAS-, “siempre que la documentación resultante sea suficiente para definir, valorar y ejecutar las obras que comprenda”.

De acuerdo con el artículo 126 del RGLCAP en las obras de reparación simple –como se ha dicho, reparaciones menores según el ROAS– los proyectos de obra deben incluir un documento que defina con precisión las obras y sus características técnicas y un presupuesto con expresión de los precios unitarios descompuestos. Al mismo tiempo, el artículo 34 del ROAS hace referencia a estos documentos como “una memoria y la documentación técnica o administrativa necesarias con el fin de definir, ejecutar y valorar las obras y los trabajos que exijan las reparaciones”, de manera que el contenido exigido en los documentos que prevén estos dos artículos puede considerarse equivalente –con la diferencia de que el artículo 126 del RGLCAP prevé, además, como documento necesario “un presupuesto con expresión de los precios unitarios descompuestos”.

Por tanto, es posible afirmar que en los contratos de reparación menor se pueden simplificar los documentos que debería tener el proyecto de obras según lo que se establece en el artículo 233.1 de la LCSP, teniendo en cuenta que tanto el artículo 126 del RGLCAP como el artículo 34 del ROAS prevén y regulan esta posibilidad de simplificación documental. Estas consideraciones pueden hacerse extensibles, a su vez, a la documentación que requiere el artículo 35 del ROAS respecto a las obras de conservación y mantenimiento, dado que este precepto dispone que “las obras de conservación y mantenimiento serán objeto de un presupuesto, y, en su caso, de una documentación análoga a las de reparaciones menores”. Por lo tanto, es posible afirmar la aplicabilidad y vigencia de los artículos 34 y 35 del ROAS.

Finalmente, debe responderse la cuestión de si en los contratos de obra de conservación y mantenimiento resulta aplicable la especialidad procedimental de tramitación prevista en el artículo 37.6 del ROAS, o si este precepto sólo resulta aplicable a los contratos de obras menores de valor estimado inferior a 40.000 euros.

El artículo 37 del ROAS establece el procedimiento que debe seguirse para tramitar los proyectos de obras locales y prevé, con carácter general, que el procedimiento debe constar del trámite de información pública –vigente, tal como se analiza en el Informe 32/2023, de 13 de diciembre de 2023, de esta Junta, ya mencionado–, si bien también prevé como especialidad, en el apartado 6, que “para las obras de conservación y mantenimiento, reparaciones menores o meras instalaciones complementarias en edificios de las entidades locales, será suficiente la aprobación, por el órgano competente de la corporación, de la documentación a que se refieren los artículos 34 y 35 de este Reglamento”. Ante la claridad del precepto no hay duda de que se refiere a los contratos de conservación y mantenimiento –también a los de reparación menor– con independencia del importe de las obras, de manera que estos contratos no deben incorporar el trámite de información pública.

Sobre la base de las anteriores consideraciones, la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública formula las siguientes

CONCLUSIONES

I. La calificación jurídica como contrato de obras o de suministro de un contrato que incluye la adquisición e instalación de un producto o bien mueble, y la calificación jurídica como contrato de servicios o de obras de los contratos de conservación y mantenimiento de edificios, específicamente los de escasa complejidad técnica, debe establecerse según su finalidad, como criterio central.

Adicionalmente, también cabe tener en cuenta, en relación con la calificación como contrato de obras o de servicios de conservación y mantenimiento, su configuración como contratos de resultado o como de trato sucesivo, y respecto a la distinción entre los contratos de suministro y de obras, debe tenerse en cuenta el carácter principal de la prestación, ya sea ésta una obra que incluya bienes que constituyan un complemento natural y de valor reducido en relación con el total del proyecto, que deban ser empleados mediante instalaciones fijas a la obra, o un suministro que incluya, de manera accesoria, operaciones de colocación e instalación de los productos o bienes muebles que constituyen el objeto. En caso contrario, cuando no se incluyan en el objeto del contrato de obras o de suministros las prestaciones de otros contratos y proceda fusionar prestaciones de diferente naturaleza procederá recurrir a un contrato mixto.

II. Los artículos 34, 35 y 37 del ROAS son vigentes y aplicables en el ámbito local de Cataluña, de manera que en los contratos de reparaciones simples o menores se pueden simplificar los documentos que debe incluir el proyecto de obras, de acuerdo con el artículo 233.1 de la LCSP y el artículo 126 del RGLCAP; y en el caso de obras de conservación y mantenimiento, con independencia de su importe, no se requiere el trámite de información pública del proyecto de obras.

Barcelona, 13 de diciembre de 2023