

Informe 10/03, de 23 de julio de 2003. "Calificación de contratos que tienen por objeto actuaciones en el ámbito de la conservación de montes y trabajos selvícolas".

ANTECEDENTES

1. El Director del Organismo autónomo Parques Nacionales dirige escrito al Presidente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa con el siguiente tenor literal:

"La Intervención Delegada en el Organismo autónomo Parques Nacionales ha trasladado a la Dirección del mismo escrito en el que, entre otras cuestiones que no concurren al caso, señala la necesidad de aclarar algunos extremos relacionados con la catalogación como obras o servicios de diversas actividades que se realizan en el ámbito de los Parques Nacionales. En este sentido se adjunto el citado escrito en donde en su apartado tercero se desarrolla la citada argumentación.

En la misma la Intervención Delegada concluye la conveniencia de realizar una consulta a la Junta de Contratación Administrativa. A tenor de lo cual se formula la presente consulta que, no obstante, merece a juicio de esta Dirección una información complementaria que permita ilustrar sobre el alcance de la misma.

Como ya se ha hecho referencia, el actual Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones públicas contempla entre los grupos de clasificación establecidos para los contratos de obras las actuaciones relacionadas con "la jardinería y las plantaciones" y por otro lado entre las clasificaciones de servicios señala "la conservación y mantenimiento de montes y jardines". Esta diferenciación se hace ciertamente poco conspicua al aplicarse a muchos de los trabajos que se realizan sobre el medio natural de los Parques Nacionales, y parece razonable solicitar una aclaración sobre el alcance de la misma.

Así es como, a la vista de las diferentes actuaciones que se desarrollan en los Parques Nacionales y centros del Organismo Autónomo Parques Nacionales, la Intervención Delegada ha planteado sus dudas sobre si estas deben clasificarse como obras o como servicios, y en función de ello, proceder a elaborar por parte de las unidades técnicas del Organismo los correspondientes expedientes de contratación.

No obstante, si existe consenso respecto de que sí podrían considerarse como obra todas aquellas actuaciones que impliquen actuaciones evidenciadas incontestablemente sobre el terreno, las actuaciones de conservación que conlleven remoción del suelo, o las que suponen sustitución de la apariencia física y paisajística del medio en donde se realizan. Por el contrario, las actuaciones que no impliquen modificación del terreno, o modificación evidenciada de la apariencia física del medio, pueden ser consideradas servicios.

En opinión de este Organismo, para deslindar ambos conceptos tal vez se podría establecer una tipología de actuaciones de acuerdo con los siguientes criterios:

En primer lugar existen actuaciones que, impliquen o no nueva plantación de árboles, pretenden transformar activamente la realidad de una zona natural. Una transformación que, en el ámbito de este Organismo es siempre para mejorar y restaurar su naturaleza. Aquí se incluyen, además de los trabajos de repoblación forestal de nueva planta, trabajos de recuperación ambiental de zonas degradadas, actuaciones infraestructurales de mejora de hábitats y, en general, trabajos de alteración de la realidad natural. Se trata de acciones que conllevan, en muchos casos, maquinaria pesada, que mueven terreno, que suponen unidades de obra medibles y evidenciadas, que están organizadas presupuestariamente sobre esa premisa y que pueden ser, finalmente, objeto claro y nítido de comprobación, verificación, recepción y seguimiento en su caso. Por ejemplo es el caso de una repoblación forestal de primera implantación, de la realización de restauración de hábitats con introducción de nueva cubierta vegetal, de la recuperación de humedales, de trabajos selvícolas que supongan un cambio en la estructura de edad, cortas continuas en rodales, distribución de pies, o grado de ocupación cubiertas vegetales de las masas

originales, de las acciones de restauración hidrológica forestal, así como aquellas actuaciones que implican laboreos de suelo, cambios de perfiles o alteración de horizontes de terreno.

En segundo lugar, otra cuestión bien distinta son las labores de mero mantenimiento de hábitats, que no supongan introducción de nuevos pies, alteraciones de paisaje, ni cambios en estructura de las masas vegetales, en su composición, o en el grado de cobertura vegetal. Se estaría en este caso en un supuesto de meras actuaciones "de técnica de jardinería" de mantenimiento de vegetación tal cual. Aquí se pueden incluir trabajos puntuales de retirada de residuos, podas simples sobre ramas muertas o trabajos similares. En todos los casos se parte de una estructura estable, que se quiere conservar en el sentido de mantener, y en donde la actuación es puntual y se limita a coadyuvar en esa situación de estabilidad ambiental sin intervención que pretenda cambiar nada. En opinión de este Organismo tales actuaciones están más cerca de la consideración de un servicio, y así suelen estar organizados los proyectos que las describen tanto en sus memorias como sus presupuestos, pliegos. Igualmente esta consideración se traslada a la forma de verificar y evaluar su ejecución.

En cualquier caso, y a la vista de lo solicitado por la Intervención Delegada, se solicita informe sobre esta diferenciación, a fin de proceder a tramitar los expedientes correspondientes en la forma concreta que resulte más ajustada."

Acompaña otro escrito de la Intervención Delegada en el Organismo en el que se realizan diversas consideraciones relacionadas con la gestión económica del Organismo de las que unas se refieren a la práctica de retenciones de IRPF y la última tiene relación con la cuestión planteada.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1. Se pretende por el Director General del Organismo autónomo Parques Nacionales aclarar determinadas dudas sobre la calificación de los contratos que tienen por objeto actuaciones en el ámbito de la conservación de montes y trabajos selvícolas íntimamente relacionadas con las competencias atribuidas al mismo, dudas que surgen por la aplicación del sistema de clasificación de empresas en el momento de decidir si al calificarse el contrato como de obras procedería la exigencia de la clasificación a los contratistas del subgrupo K 6, "Jardinerías y plantaciones" a que se refiere el artículo 25 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, o si por el contrario al calificarse como contrato de servicios procedería la exigencia de clasificación en el subgrupo O 6, "Conservación y mantenimiento de montes y jardines" a que se refiere el artículo 37 del mismo.

2. La cuestión que se plantea ya fue examinada por esta Junta Consultiva en su informe de 26 de noviembre de 1991, expediente 22/91, sobre "aplicación de la normativa reguladora del contrato de obra a la realización de trabajos de tratamientos selvícolas", en el que el organismo que formulaba la consulta planteaba la misma cuestión.

En el informe la Junta Consultiva expresaba su criterio interpretativo sobre la base de la distinción entre los contratos de obras y los contratos de asistencia en el marco normativo de la entonces vigente Ley de Contratos del Estado y del Decreto 1005/1974, de 4 de abril, vigentes en aquel momento, manifestaba que el contrato de obras es "... *aquel que tiene por objeto la construcción, reforma, reparación, conservación o demolición de un bien inmueble a la realización de trabajos que modifiquen la forma o la sustancia del suelo o del subsuelo por cuenta de la Administración a cambio de un precio*". El informe sigue comentando que "*cabe tipificar como contratos administrativos de obras aquéllos destinados a tratamientos selvícolas cuyo objeto sea la ejecución material de trabajos de selvicultura en los montes consorciados, a los efectos del régimen normativo que debe aplicarse a los mismos. En este sentido ya se ha mencionado la existencia del subgrupo 6 de tipo de obra del grupo K, denominado "Obras especiales. Jardinería y plantaciones" establecido por Orden ministerial de 28 de marzo de 1968, para la clasificación de contratistas de obras del Estado y sus Organismos autónomos. Así mismo en el cuadro de fórmulas - tipo generales de revisión de precios de contratos de obras del Estado y Organismos autónomos, aprobado por Decreto 3650/1970, de 19 de diciembre, figura la fórmula número 24 relativa a "Jardinería y Plantaciones"*". En la consideración jurídica 8, se

señala que *“la práctica administrativa seguida por el organismo consultante parece adecuada: el objeto del contrato se define en este caso con referencia a un proyecto que debe ser debidamente supervisado y aprobado. En el contrato de asistencia el objeto del mismo se contiene en el pliego de cláusulas administrativas particulares, al que puede incorporarse, en su caso, un pliego de prescripciones técnicas particulares para mayor concreción de la prestación objeto del contrato. No es necesario el proyecto como en el contrato de obras... Se estima como buena práctica la aplicación a los trabajos forestales objeto de la consulta de las normas del contrato administrativo de obras relativas al replanteo del proyecto y a la comprobación del mismo, actuaciones que no están regladas para el contrato de asistencia”*. Continuando con la misma argumentación, se expresaba que *“en el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de obras del Estado, de 31 de diciembre de 1970, se regulan cuestiones que no son de aplicación en los contratos de asistencia y que pueden presentarse en los trabajos forestales: mantenimiento y reposición de servidumbres, conservación y señalización de las obras, replanteo del proyecto, aportación de maquinaria, ocupación temporal de terrenos, uso temporal de bienes del Estado, vigilancia de terrenos y bienes, obras defectuosas o mal ejecutadas, acopios, modificaciones no autorizadas, recepción de obras, plazo de garantía, y que en los contratos de asistencia sería de aplicación el Pliego de Cláusulas Generales para la contratación de estudios y servicios técnicos, de 8 de marzo de 1972, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria primera de Decreto 1005/1974, de 4 de abril”*.

3. La consulta recibida tiene obviamente que ser contestada con la misma argumentación, toda vez que siendo la misma que la recibida entonces la única diferencia es que las normas que han de aplicarse son diferentes, habida cuenta que ya no se trata de la interpretación sobre la consulta de la Ley de Contratos del Estado, el Reglamento General de Contratación del Estado y del Decreto 1005/1974, de 1 de abril, sino de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, Texto refundido aprobado por Real Decreto 2/2000, de 16 de junio, y su Reglamento General, toda vez que el concepto de obra y el concepto de contrato de servicio, antes de asistencia, y su distinción permanecen invariables en cuanto afecta a la consulta, siendo de interés destacar que también en este caso el criterio que sustenta el órgano consultante y que expone en su escrito es correcto.

4. En cuanto se refiere a la clasificación y su aplicación debe advertirse que no es la clasificación de las empresas la que determina la calificación del contrato, sino que es el objeto del mismo el que determinará que subgrupo de entre los enumerados para cada tipo de contrato se aplicará. En tal sentido debe ponerse de relieve que en anexo II del Reglamento General cuando se especifican las actividades comprendidas en cada subgrupo al referirse al grupo O, “Servicios de conservación y mantenimiento de bienes inmuebles”, advierte, antes de detallar las actividades de cada uno de sus subgrupos, que *“se excluirán de las actividades de este grupo aquellas que sean objeto de un contrato de obras, de conformidad con lo dispuesto en los apartados 1, letra c), y 5 del artículo 123 de la Ley, consecuencia lógica por cuanto si se trata de un contrato de obras los trabajos a realizar no pueden ser calificados como constitutivos del objeto de un contrato de servicios, por lo que tal duda no puede estar motivada por la aplicación del sistema de clasificación de empresas que en ningún caso prima sobre la determinación del objeto del contrato sino que, por el contrario, es consecuencia de su calificación.*

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, reiterando su criterio expuesto anteriormente, entiende que todo trabajo relacionado con la acción sobre el terreno que en la expresión del Organismo consultante pretenden transformar activamente la realidad de una zona natural en la que se incluyen, además de los trabajos de repoblación forestal de nueva planta, trabajos de recuperación ambiental de zonas degradadas, actuaciones infraestructurales de mejora de hábitats, han de ser calificados como contratos de obras, mientras que las labores de mero mantenimiento de hábitats, que no supongan introducción de nuevos pies, alteraciones de paisaje, ni cambios en estructura de las masas vegetales, entre las que se comprenden los trabajos puntuales de retirada de residuos, podas simples sobre ramas muertas o trabajos similares son propias de contratos de servicios.