



La Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha aprobado, en su sesión de 3 de abril de 2025, el siguiente informe:

Informe 60/2024

Materia: Calificación como contratos de obras de aquellos que tiene como objeto construcciones temporales desmontables.

ANTECEDENTES

La Alcaldesa del Ayuntamiento de Fuengirola ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

“El Ayuntamiento de Fuengirola, con motivo de la celebración de varias actuaciones musicales de carácter ocasional en el Castillo Sohail y Parque del Castillo, licita periódicamente la ejecución de las estructuras temporales desmontables (que consisten, sobre todo, en escenarios de las características que a continuación se indicarán) para la celebración de eventos en los citados espacios.

Con fecha de 28 de abril de 2023 y por un precio de 580.800,00 € IVA incluido, se formalizó el contrato de obras para la ejecución de las estructuras y construcciones temporales desmontables, cuyas características, de forma resumida, son las siguientes:

“ PLATAFORMA PRINCIPAL: Con unas medidas de 20,70 x 13,46 metros y una altura de 2,00 metros en la cota más alta sobre el terreno y en gran parte hasta 5 metros de altura sobre la excavación. Con alas técnicas de 4,14 x 10,35 metros y muros trasero planchado de 4,14m x 12,42 en dos partes, metros a la misma altura. Dispondrá de una plataforma trasera para backline de 16,56 x 2,07 metros. La plataforma deberá llevar frontal negro que cubra desde la parte superior de la misma al suelo, la cual deberá estar en perfectas condiciones y cumplir la normativa M2.*

**PLATAFORMAS SECUNDARIAS: con unas medidas de 18,63 x 12,42 metros y una altura de 1,70 metros en la cota más alta con alas técnicas de 4,14 x 12,42 metros y de 6,21 x 12,42 metros a la misma altura. Dispondrá de una plataforma trasera para backline de 26,91 x 4,14 metros a la misma altura. La plataforma deberá llevar un frontal negro*



que cubra desde la parte superior de la misma al suelo, la cual deberá estar en perfectas condiciones y cumplir la normativa M2.

Dicha plataforma llevara escaleras, rampas y muelles de cargas que se requieran para hacer practico el escenario tanto para los artistas, como para los técnicos.

**TECHO TÉCNICO: Ambas plataformas irán cubiertas con un techo de acero tipo Cassete o similar con capacidad de carga al uso de 23.000 kg repartidos uniformemente a un altura de 16 metros sobre suelo existente.*

**TORRES LATERALES: dos muros laterales de 4,14 x 10,35 metros y un muro trasero de 20,70 x 4,14 metros a una altura de 16 metros con cantiléver dobles para la colocación de equipos de sonido con una capacidad de carga de 3.000 kg por cada módulo de 2,07 metros de frente en ambos escenarios. Estos módulos llevaran las vigas necesarias para la colocación de los puntos de rigging que solicite cada artista para la celebración de su show con los cambios estructurales que se necesiten.”*

Los CPVs asignados, con arreglo al artículo 13 de la LCSP y su Anexo I, fueron los siguientes: 45223110-0 Instalación de estructuras metálicas. 45223800-4 Montaje e instalación de estructuras prefabricadas.

La clasificación, no obligatoria, contemplada en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares fue la siguiente: Grupo C, Subgrupo 3 Estructuras metálicas. Categoría 3. Debe advertirse que la calificación del contrato, dentro de la administración municipal no ha sido pacífica, si bien se ha optado finalmente, en los últimos años, por considerar que estamos ante un contrato de obras. Para apoyar la citada calificación se ha tenido en cuenta, principalmente, la consulta planteada en la Inspección de Trabajo de Murcia, con fecha 26 de junio de 2017, en relación a la consideración del montaje de escenarios como obra de construcción, y que tuvo como respuesta la siguiente:

“El art. 2.1 a) del R.D 1627/97 de 24 de octubre por el que se aprueban las disposiciones mínimas de seguridad y salud en obras de construcción, define las mismas como “cualquier obra, pública o privada, con la que se efectúen trabajos de construcción o ingeniería civil cuya relación no exhaustiva figura en el anexo I”. Anexo I, que entre otros trabajos incluye en la citada definición, en su apartado d), “el montaje y desmontaje de elementos prefabricados “Definición que se completa con la contenida en el apartado a) del art. 3 de la Ley 32/2006 de 18 de octubre reguladora de la Subcontratación en Obra de Construcción.

Partiendo de la definición señalada, en algunos casos se han planteado dudas a la hora de considerar como obras de construcción los trabajos de montaje y desmontaje de escenarios para espectáculos. Pero lo cierto es que los citados trabajos tienen por objeto el montaje y desmontaje de estructuras metálicas prefabricadas. Actividades que tanto



en el art. 2.1 a) del R.D 1627/97; como en el apartado d) del Anexo I de la citada norma, tienen la consideración de obra de construcción a los efectos oportunos.

La citada conclusión tiene además su fundamentación técnica en la Guía Técnica del R.D 1627/97 elaborada por el INSHT. Así, conforme a lo previsto en la Disposición Final 1ª del R.D 1627/97, en relación con lo previsto en el apartado 3 del art. 5 del R.D 39/97 se elabora por parte del INSHT una Guía Técnica de Construcción. Documento que en su 2ª edición (marzo de 2012), analiza el concepto de obra de construcción recogido en el art. 2.1 a) del R.D 1627/97 señalando de forma literal que “ se entenderá como obra de construcción el lugar donde se desarrolla con carácter temporal cualquiera de las actividades señaladas en el anexo I del RD 1627/1997 (que son las que recoge el artículo 2 de la Ley 32/2006) o de las relacionadas en el apartado 45 de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE 93), (actualmente Sección F: CONSTRUCCION que engloba los apartados 41,42 y 43 del CNAE 2009 regulado por el Real Decreto 475/2007, de 13 de abril), siempre que estén referidas a trabajos intrínsecamente asociados a actividades de construcción (edificación e ingeniería civil) y se ejecuten con tecnologías propias de este tipo de industrias”.

Además, en el Anexo I de la Guía del R.D 1627/97, se recoge una relación no exhaustiva de obras de construcción. Entre ellas, en el apartado 4 (página 55 del documento se hace referencia una vez más al “montaje y desmontaje de elementos prefabricados “. Para a continuación señalar que estarían comprendidos en este apartado actuaciones tales como el montaje y desmontaje de: escenarios (para conciertos, actuaciones públicas y otros), plazas de toros, invernaderos de grandes dimensiones, etc., siempre que dichos montajes/ desmontajes se ejecuten con tecnologías propias de la industria de la construcción.

Al margen de los argumentos antes señalados, hay que añadir que el RD 1627/1997 transpone, a nuestro ordenamiento jurídico, la Directiva 92/57/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las obras de construcciones temporales o móviles. La Comisión Europea, a principios del año 2011, aprobó una Guía de buenas prácticas, de carácter no vinculante, relativa a la mencionada directiva. Documento que en su página 35, en el ejemplo 48, considera como obra de construcción, el montaje de “estructuras para exposiciones y la instalación de los asientos de los espectadores de los festivales al aire libre.

De lo anteriormente expuesto debe concluirse que deberían considerarse dentro del ámbito de aplicación del R.D 1627/97 y de la Ley 32/2006, cualquier tipo de instalación, montaje o desmontaje de elementos prefabricados, incluidos los montajes y desmontajes de escenarios para eventos”.

En el año 2023, la empresa adjudicataria procedió a solicitar a la Subdirección General de Clasificación de Contratistas y Registro de Contratos, su clasificación como contratistas de obras, aportando a tales efectos los certificados de buena ejecución de las obras para la ejecución de las estructuras y construcciones temporales



desmontables, formalizadas con el Ayuntamiento de Fuengirola, en el curso de los últimos cinco años. La clasificación solicitada no fue concedida, alegando que la ejecución de las estructuras y construcciones temporales desmontables “no se ajusta a las definiciones propias de obras y edificaciones, que son de aplicación en el ámbito de la contratación y la clasificación de contratistas”.

Es por ello que se plantearon las siguientes cuestiones a la Comisión Consultiva de Contratación Pública andaluza: Primera: Conocer si los contratos a celebrar que tengan por objeto la ejecución de las estructuras y construcciones temporales desmontables deben tipificarse como contratos de obras. Segunda: En caso de que no puedan ser calificados como contratos de obras, se desea conocer que tipificación sería la correcta conforme al marco normativo vigente.

La citada Comisión emitió el “Informe 8/2024, de 14 de marzo, sobre la calificación como contratos de obras de los contratos que tengan por objeto la ejecución de estructuras no permanentes o desmontables”, cuyas conclusiones son del siguiente tenor literal:

“Dado que la posible calificación como contrato de obra de la realización de trabajos que tengan por objeto la ejecución de una estructura no permanente o desmontable para escenario tiene importantes consecuencias desde el punto de vista de la clasificación, y no teniendo esta Comisión Consultiva de Contratación Pública de la Junta de Andalucía competencias clasificadoras, se considera que debe redirigirse la consulta a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, por cuanto que la respuesta a la misma puede interferir en el ámbito competencial de la Comisión Clasificadora de Contratistas de Obras del Estado”.

En consecuencia, se formulan las siguientes cuestiones a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado:



Primera: Conocer si los contratos a celebrar que tengan por objeto la ejecución de las estructuras y construcciones temporales desmontables deben tipificarse como contratos de obras.

Segunda: En caso de que no puedan ser calificados como contratos de obras, se desea conocer que tipificación sería la correcta conforme al marco normativo vigente”.

CONSIDERACIONES JURIDICAS

1. El Ayuntamiento de Fuengirola ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado al amparo de lo dispuesto en el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre Régimen Orgánico y Funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de acuerdo con el artículo 328 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).

En el escrito se plantean dos cuestiones referidas a los contratos públicos a celebrar que tengan por objeto la ejecución de las estructuras y construcciones temporales desmontables: primero, si deben tipificarse como contratos de obras y, segundo, en caso de que la respuesta sea negativa, qué tipificación sería la correcta conforme al marco normativo vigente.

2. La tipificación de un contrato del sector público como contrato de obras viene determinada por la inclusión de su objeto dentro de los que se incluyen como propios de este contrato en el artículo 13 de la LCSP, cuyo tenor literal es el siguiente

“Artículo 13. Contrato de obras.

1. Son contratos de obras aquellos que tienen por objeto uno de los siguientes:



a) 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.

b) La realización, por cualquier medio, de una obra que cumpla los requisitos fijados por la entidad del sector público contratante que ejerza una influencia decisiva en el tipo o el proyecto de la obra.

2. Por «obra» se entenderá el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil, destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica, que tenga por objeto un bien inmueble.

También se considerará «obra» la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o de su vuelo, o de mejora del medio físico o natural.

3. Los contratos de obras se referirán a una obra completa, entendiendo por esta la susceptible de ser entregada al uso general o al servicio correspondiente, sin perjuicio de las ampliaciones de que posteriormente pueda ser objeto y comprenderá todos y cada uno de los elementos que sean precisos para la utilización de la obra.

No obstante lo anterior, podrán contratarse obras definidas mediante proyectos independientes relativos a cada una de las partes de una obra completa, siempre que estas sean susceptibles de utilización independiente, en el sentido del uso general o del servicio, o puedan ser sustancialmente definidas y preceda autorización administrativa del órgano de contratación que funde la conveniencia de la referida contratación.

Se podrán celebrar contratos de obras sin referirse a una obra completa en los supuestos previstos en el apartado 4 del artículo 30 de la presente Ley cuando la responsabilidad de la obra completa corresponda a la Administración por tratarse de un supuesto de ejecución de obras por la propia Administración Pública”.

Conviene destacar lo dispuesto en su apartado 2, que define el concepto de obra a los efectos de la aplicación de este artículo, el cual limita el objeto de estos contratos a los trabajos de construcción o de ingeniería civil que tengan por objeto un bien inmueble. Que el objeto del contrato se refiera a bienes inmuebles se refuerza con la regulación



de la clasificación de las obras contenida en el artículo 232 de la LCSP que se refiere, en todos los casos, a los distintos trabajos a realizar sobre bienes inmuebles.

Sobre el concepto de bienes inmuebles hay que remitirse al Código Civil cuyo artículo 334 enumera los que tienen dicha consideración, entre los que cabe identificar “*1º Las tierras, edificios, caminos y construcciones de todo género adheridas al suelo*”. Por lo tanto, las construcciones temporales desmontables como los escenarios que, por su propia definición no están adheridas al suelo, no pueden tener la consideración de bienes inmuebles y, por lo tanto, su instalación no puede ser objeto de un contrato público de obras de los previstos en el artículo 13 de la LCSP, según lo expuesto.

Ello es independiente de que los trabajos de instalación de estas construcciones temporales puedan ser incluidos dentro del ámbito de los relacionados con las obras de construcción a otros efectos, como en lo relativo a la aplicación de la normativa de seguridad e higiene en el trabajo, según se señala en los antecedentes de la consulta.

3. Desechada la consideración de los trabajos de instalación de un escenario como un contrato público de obras de acuerdo con el artículo 13 de la LCSP, al tratarse de trabajos sobre un bien mueble, cabría calificar el contrato como suministro o como servicio dependiendo del objeto del contrato. Si el objeto fuera la adquisición o el arrendamiento de estas instalaciones debería ser considerado como un contrato de suministros, al amparo de lo dispuesto en el artículo 16 de la LCSP, y si tuviera por objeto únicamente los trabajos de instalación estaríamos ante un contrato de servicios de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 de la LCSP, pudiendo darse también la posibilidad de un contrato mixto, al amparo del artículo 18 de la LCSP, si concurren prestaciones de ambos tipos contractuales.

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



CONCLUSIONES

- Las construcciones temporales desmontables, como los escenarios, no adheridas al suelo, no pueden tener la consideración de bienes inmuebles de acuerdo con el artículo 334 del Código Civil y, por lo tanto, su instalación no puede ser objeto de un contrato público de obras de los previstos en el artículo 13 de la LCSP.
- Si el objeto de un contrato público fuera la adquisición o el arrendamiento de estas instalaciones temporales desmontables, debería ser considerado como un contrato de suministros, al amparo de lo dispuesto en el artículo 16 de la LCSP. Por otra parte, si tuviese por objeto, únicamente, los trabajos de instalación estaríamos ante un contrato de servicios de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 de la LCSP. Tendría la consideración de un contrato mixto, al amparo del artículo 18 de la LCSP, si concurren prestaciones de ambos tipos contractuales.