

Informe 58/03, de 12 de marzo de 2004. "Determinación y régimen jurídico de los contratos mixtos".

Clasificación de los informes: 2.5. Calificación y régimen jurídico de los contratos. Objeto de los contratos. Contratos mixtos.

ANTECEDENTES

Por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Cornellá de Llobregat (Barcelona) se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa el siguiente escrito:

"El Ayuntamiento de Cornellá de Llobregat efectúa habitualmente diferentes contratos de realización de trabajos, en los que existe una parte del trabajo que consiste en la entrega de bienes y otra parte que consiste en su instalación. En algunos de ellos nos están surgiendo dudas de como calificarlos.

La tipología de los contratos donde se nos están creando dudas sería una entrega o instalación de elementos en edificios, vías públicas o similares, de elementos u objetos susceptibles de ser independientes, cuya instalación o puesta en funcionamiento supone de forma inexcusable la realización de determinados trabajos de específicos de fijación, conducciones, desagües, etc., con aporte de diferentes materiales complementarios como tuberías, cableado, cementos, etc. Suele darse asimismo en estos contratos la existencia de objetos de un valor elevado en relación con el total del contrato. Algunos ejemplos podrían ser: Instalación de aparatos de calefacción en un edificio, Instalación de farolas en calles o edificios públicos, etc.

A la hora de determinar como hemos de calificar los siguientes contratos entendemos que tenemos los siguientes elementos:

El artículo 6 de la LCAP referente a contratos mixtos que establece que cuando un contrato contenga prestaciones correspondientes a otro u otros administrativos de distinta clase se atenderá, para su calificación y aplicación de las normas que 10 regulen, al carácter la prestación que tenga más importancia desde el punto de vista económico.

El artículo 171 de la LCAP, establece que se entenderá por contrato de suministro, el que tenga por objeto la compra (...) o la adquisición de productos o bienes muebles (...)

La directiva 93/36 CEE del Consejo de 14 de junio de 1993, considera que la entrega de los productos puede incluir con carácter accesorio, trabajos de colocación y instalación.

La LCAP define como contrato de obras de reforma el conjunto de obras de ampliación, mejora, modernización, adaptación adecuación o refuerzo de un bien inmueble ya existente.

El Reglamento de la LCAP, establece como grupos de clasificación de contratistas de obras los grupos I) y J) referidos a instalaciones de todo tipo.

Con estos elementos, en los contratos mencionados se nos plantea la duda de como aplicar correctamente todos estos elementos y calificar con acierto el contrato, teniendo en cuenta que la práctica nos lleva a encontrarnos con diferentes y variadas situaciones que dificultan una sencilla calificación. Algunos supuestos de esta variabilidad son:

Contratos donde el sistema de instalación de los elementos puede llevarnos a calificar el contrato de forma diferente. Así por ejemplo trabajos de climatización con aparatos en los que se puede optar por una instalación individual que no precisan mayor instalación que un enchufe o similar, o realizar con los mismos aparatos una instalación central que supone toda una serie de trabajos de conducciones, cableados, etc de mayor complejidad.

Contratos de instalación donde hay bienes muebles (farolas, calefacciones,...), cuyo importe supera más del 50 % del presupuesto total independientemente de otras consideraciones.

Contratos de instalación donde hay bienes muebles (farolas, calefacciones,...), cuyo importe no supera el 50% del presupuesto total, pero que si añadimos otros bienes susceptibles de ser utilizados de forma independiente si se produce una transformación de los mismos o según el proceso constructivo (cuadros eléctricos, arquetas,...), así como el coste de materiales propios de la instalación (pinturas, cementos, tuberías,...), su importe si que supera el 50% del presupuesto.

Contratos donde la suma de todos los materiales ya sean susceptibles de ser utilizados independientemente o no, no alcanza el 50% del presupuesto.

Estos supuestos de contratos suelen referirse todo caso a mejora o modernización de un bien inmueble ya existente (ejemplo: instalación de iluminación exterior en edificio emblemático.)

A todo ello hemos de añadir a veces elementos que no facilitan la decisión como presupuestos donde no es posible discriminar la parte correspondiente al bien mueble estricto sensu y la parte correspondiente a otros materiales o instalación porque el presupuesto no viene desglosado.

En definitiva, con la voluntad de evitar errores en la calificación de contratos y dar las instrucciones necesarias a los técnicos del Ayuntamiento a efectos de elaboración de presupuestos y calificación de contratos, solicitamos se nos informe por parte de la Junta Consultiva, que criterios es necesario aplicar a la hora de calificar un contrato de suministros o de obra, en supuestos similares a los expuestos y podamos responder a preguntas como ¿Cabe considerar todos ellos como contratos de obra, mientras puedan calificarse como de mejora o modernización de un bien inmueble independientemente del precio de los materiales o bienes, aunque ello suponga en algunos casos calificar como de obra un contrato donde la mayor parte del trabajo consiste en la sencilla instalación de un bien de elevado valor susceptible de ser utilizado independientemente? ¿Debemos valorar la dificultad y valor de la instalación para diferenciar si estamos ante un suministro o una obra? ¿Debemos guiarnos estrictamente por el artículo 6 LCAP y calificar como de suministro aquel contrato en el que los materiales supongan más del 50% del presupuesto? .

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. La única cuestión que se plantea en el presente expediente consiste en determinar la correcta aplicación del artículo 6 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas que bajo el título de "contratos mixtos" literalmente dispone que "cuando un contrato administrativo contenga prestaciones correspondientes a otro u otros administrativos de distinta clase se atenderá para su calificación y aplicación de las reglas que lo regulan al carácter de la prestación que tenga más importancia desde el punto de vista económico".

No obstante para una debida comprensión del alcance del artículo 6 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y para poder dar respuesta a los números supuestos que se plantean en el escrito de consulta debe hacerse unas consideraciones previas sobre sus antecedentes y la regulación de los contratos mixtos en las Directivas comunitarias.

2. El precedente directo del artículo 6 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas se encuentra en el artículo 240 del Reglamento General de Contratación del Estado aprobado por Real Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, que incluido en la regulación del contrato de suministro disponía en su apartado primero que aún cuando el empresario deba realizar obras accesorias de instalación y montaje de los bienes se considerará el contrato como de suministro siempre que tales operaciones constituyan una obligación impuesta en los correspondientes pliegos de bases añadiendo que por el contrario, cuando a juicio del órgano de contratación, dado el tiempo que precise la ejecución de la obra subsiguiente y el porcentaje que represente en el precio total deba considerarse la obra como elemento principal y el suministro como accesorio se regulará

íntegramente el negocio por el Título II del presente Libro que, precisamente es el que se refiere al contrato de obras.

Del artículo 240 del Reglamento de 1975, conviene retener, a efectos de interpretar correctamente el artículo 6 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que se refiere exclusivamente a los contratos mixtos de obras y suministros, que la solución de su régimen jurídico lo basa en una mezcla de aspectos subjetivos (a juicio del órgano de contratación) y objetivos (el tiempo de la obra y el porcentaje en el precio total) y que, en definitiva, de las diversas posturas doctrinales existentes en orden a la regulación de los contratos mixtos - la teoría de la combinación de normas de las distintas prestaciones y la teoría de aplicación de normas de la prestación principal - se inclina por esta última

3. Las Directivas comunitarias sobre contratación pública vigente no contienen una regulación sistemática de los contratos mixtos, sino referencias puntuales que no obstante, permiten extraer los criterios de las propias Directivas en orden a su regulación.

El artículo 1 a) de la Directiva 93/37/CEE, de 14 de junio de 1993, sobre contratos de obras, considera contratos de obras aquellos que tengan por objeto bien la ejecución, bien conjuntamente la ejecución y el proyecto de obras. Por otra parte, el artículo 6 apartado 5 de la misma Directiva establece que para el cálculo del importe en los contratos de obras se tramará en consideración además de su importe el valor estimado de los suministros necesarios para la ejecución de las obras puestas a disposición del contratista por los poderes adjudicadores.

El artículo 1 a) de la Directiva 93/36/CEE, de 14 de junio de 1993, sobre contratos de suministro, al definir los contratos de suministro indica que la entrega de los productos podrá incluir, con carácter accesorio, trabajos de colocación e instalación.

El artículo 2 de la Directiva 92/50/CEE, de 18 de junio de 1992, sobre contratos de servicios, establece que si un contrato público tiene por objeto a la vez productos, según se definen en la Directiva 77/62/CEE (referencia que hay que entender realizada a la Directiva 93/36/CEE) y servicios, según se contemplan en los anexos I A y I B de la presente Directiva, se regirá por esta última cuando el valor de los servicios sea superior al de los productos a los que se refiere el contrato. Por otra parte esta misma Directiva, después de señalar que los servicios del anexo I se adjudicarán con arreglo a lo dispuesto en los títulos III a VI y que los servicios del anexo I B se adjudicarán con arreglo a lo dispuesto en los artículos 14 y 16 establece, en su artículo 10, que los contratos que tengan por objeto los servicios que figuran tanto en el anexo I A como en el anexo I B se adjudicarán con arreglo a lo dispuesto en los títulos III a VI cuando el valor de los servicios del anexo I sea superior al valor de los servicios del anexo I B y que en los demás casos se adjudicarán de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 14 a 16.

Finalmente la Directiva 93/38/CEE, de 14 de junio de 1993, sobre contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones, viene a señalar en su artículo 1, apartado 4, letra b, que los contratos de obras pueden consistir en la ejecución o en la ejecución y concepción de forma conjunta y que tales contratos podrán incluir, además, los suministros y servicios necesarios para su ejecución en el mismo artículo y apartado, último párrafo que los contratos que incluyan servicios y suministros se considerarán contratos de suministro cuando el valor total de los suministros sea superior al valor de los servicios incluidos en el contrato y en el artículo 17 reproduce idéntica regla que el artículo 10 de la Directiva 92/50/CEE para los contratos que incluyan simultáneamente servicios del anexo XVI A y del anexo XVI B.

En definitiva las referencias que las Directivas comunitarias hacen a los diversos contratos mixtos demuestran que para la determinación de su régimen jurídico se acude al de la prestación principal de mayor valor económico al igual que hacía el Reglamento de 1975.

Lo hasta aquí expuesto permite perfilar el alcance del artículo 6 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas debiendo observarse en primer lugar que el mismo se refiere no solo a los contratos mixtos de obras y suministro al que hacía referencia exclusiva el artículo 240 del

Reglamento de 25 de noviembre de 1975, sino que se refiere a los tipos de contratos administrativos sin que, por otra parte, el citado artículo 6 permita hablar de un contrato mixto de contrato privado y contrato administrativo, ya que la calificación del contrato como privado es previa y determina por sí sola el régimen jurídico aplicable al contrato, sin necesidad de acudir a la regla del artículo 6 de la Ley de ser la prestación que tenga más importancia desde el punto de vista económico la que determina las reglas aplicables al contrato mixto.

Por lo demás, la regla de que la prestación que tenga más importancia desde el punto de vista económico determina el régimen jurídico del contrato no debe suscitar dificultades especiales de aplicación y permite resolver uno por uno los diversos supuestos planteados en el escrito de consulta, pues bastará calificar las distintas prestaciones como de obras, suministro, etc... y atender al valor económico de cada una de ellas, sin que sea atendible la falta de desglose en presupuesto de los distintos elementos o prestaciones que, indudablemente, deberá ser subsanada con carácter previo.

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que el artículo 6 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas referente a contratos mixtos es aplicable a contratos administrativos que contengan prestaciones correspondientes a diversos tipos de contratos administrativos, sin que pueda afectar a contratos privados y sin que la regla de que la prestación que tenga más importancia desde el punto de vista económico determine el régimen jurídico del contrato pueda suscitar especiales dificultades en su aplicación.