



Informe 4/13, de 27 de junio de 2014, “Calificación de contrato de instalación en edificios y obras.”

Clasificación de informes: 2. Calificación y régimen jurídico de los contratos. Objeto de los contratos.

2.1.1. Contrato de obras. 2.1.5. Contratos de servicios. 3.4. Contratos mixtos.

ANTECEDENTES

“Se han recibido en la Central de Contratación Administrativa de la Diputación Provincial de Cádiz expedientes para contratar diferentes instalaciones sobre las que surgen las siguientes dudas interpretativas.

El artículo 6 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público establece que son contratos de obras aquellos que tienen por objeto la realización de una obra o la ejecución de alguno de los trabajos enumerados en el Anexo I. En dicho Anexo se recogen en el apartado 45.3 la instalación de edificios y obras. Dentro de la descripción de los trabajos a realizar recoge por ejemplo la instalación en edificios y otras obras de construcción de cables y material eléctrico.

Asimismo en el apartado 45.34 Otras instalaciones de edificios y obras recoge la instalación de sistemas de iluminación y señalización de carreteras, puertos y aeropuertos y la instalación en edificios y otras obras de construcción de aparatos y dispositivos.

En el apartado 45.33 relativo a fontanería recoge la instalación en edificios y otras obras de construcción de aparatos y conducciones de calefacción, ventilación, refrigeración o aire acondicionado.

A la hora de tramitar expedientes que recogen este tipo de trabajos surge la duda de cómo hay que interpretar el anexo I, si se considera contrato de obras tanto la instalación como la adquisición de los aparatos o en su caso luminarias o señales o por el contrario la parte correspondiente a obras será exclusivamente la relativa a las actuaciones necesarias para la instalación.

Si fuera este segundo supuesto el que se considera correcto, surge la cuestión de cómo deben elaborarse los proyectos de obra, ya que si en el caso de instalación de aparatos de aire acondicionado puede ser fácil dejar fuera del proyecto la parte correspondiente a la adquisición de los aparatos de climatización no lo es tanto en el caso de instalación de cables y material eléctrico, en el que si entendemos como suministro los cables y el material eléctrico el proyecto pierde su condición de proyecto de instalación para incluir exclusivamente la albañilería.

Continuando en este supuesto los contratos tendrían que ser considerados contratos mixtos, y en el caso de que por la mayor cuantía fueran cualificados como contratos de suministros, ¿sería necesario replantear el proyecto correspondiente a la parte de obras o emitir certificaciones mensuales, o sólo sería necesaria la tramitación de las facturas?

A la vista de lo hasta ahora expuesto, se solicita el criterio de esa Junta Consultiva sobre las cuestiones planteadas.

El Presidente de la Diputación Provincial”

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. La Diputación Provincial de Cádiz plantea diversas cuestiones relativas a la calificación jurídica de contratos de adquisición e instalación de cables y material eléctrico, sistemas de iluminación y señalización de carreteras, puertos y aeropuertos y la instalación en edificios y otras obras de construcción de aparatos y dispositivos.

En concreto, pregunta en primer lugar, por la interpretación que ha de darse al Anexo I del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP) a la hora de tramitar el expediente de contratación de este tipo de trabajos, en el sentido de si se considera contrato de obra tanto la instalación como la adquisición de aparatos o bien, si se considera como contrato de obras únicamente las actuaciones relativas a la instalación.

En segundo lugar, la consulta se refiere a, en caso de considerar esta segunda opción como correcta, la dificultad para elaborar los proyectos de obra ya que, si bien puede resultar sencillo considerar como obra la instalación y como suministro la adquisición de algunos materiales (como aparatos de aire acondicionado), resulta mucho más



complicado hacerlo en el caso de cables o material eléctrico, porque el proyecto pierde su condición de instalación para incluir únicamente la albañilería.

Finalmente, y continuando por esta misma vía, la consulta indica que estos contratos tendrían que ser considerados mixtos y, en el caso de que la mayor cuantía fuese la de suministro, ésta tendría que ser la calificación jurídica del contrato. En este supuesto, pregunta si sería necesario replantear el proyecto correspondiente a la parte de obras o emitir certificaciones mensuales, o si sólo sería necesaria la tramitación de las facturas.

2. En relación a la primera pregunta, la interpretación que ha de hacerse del Anexo I del TRLCSP, conviene analizar, en primer lugar, la regulación que sobre esta materia se contiene en el propio TRLCSP.

La instalación de cables, aparatos de aire acondicionado, luminarias y señalizaciones aparece descrita, como indica el propio texto de la consulta, dentro del Anexo I del TRLCSP. Como podemos recordar, el título de dicho anexo es *“Actividades a que se refiere el apartado 1 del artículo 6.”* Siendo a su vez, el contenido del apartado 1 del artículo 6 el siguiente: *“**Son contratos de obras** aquellos que tienen por objeto la realización de una obra o la ejecución de alguno de los trabajos enumerados en el Anexo I o la realización por cualquier medio de una obra que responda a las necesidades especificadas por la entidad del sector público contratante. Además de estas prestaciones, el contrato podrá comprender, en su caso, la redacción del correspondiente proyecto.”*

A pesar de la duda que puede surgir a la hora de calificar este tipo de contratos por el hecho de que su objeto comprenda no solamente la obra de instalación sino también la adquisición de equipos o de elementos esenciales al propio objeto del contrato (como luminarias, por ejemplo), debemos considerar que la adquisición de tales elementos si bien no constituye una obra en sí misma, sí queda englobada dentro del objeto principal de la misma, como es una construcción o instalación determinada. En este sentido, lo relevante es el sentido teleológico del contrato que se celebre, esto es, la finalidad de éste, atendido el conjunto de prestaciones que tenga por objeto, de manera que si lo relevante es la obra en un bien inmueble, independientemente de la adquisición previa de los elementos que se van a destinar a esa obra, ese contrato solo se puede calificar como contrato de obra. Así aparece en el mismo art. 6, párrafo 2 en el que se no obsta para la definición de lo que se entiende por obra, la existencia de una pluralidad o un *conjunto de trabajos*, siempre que todos ellos se encuentren *destinados a cumplir por sí mismos una función económica o técnica*, supeditándolo solo al hecho de que tenga por objeto un bien inmueble.

Otra interpretación, llevaría a que quedara desvirtuado el contenido del mero contrato de suministro cuya finalidad realmente es la simple adquisición de elementos y no la adquisición de los mismos para su instalación. En el caso de equipos de aire acondicionado, por ejemplo, es posible y habitual la adquisición de los mismos existiendo ya una previa obra de instalación que ha podido desarrollarse incluso años antes de la adquisición. Es el caso también de la renovación de equipos que utilizan las conducciones que ya fueron construidas y que permiten la renovación de los aparatos sin necesidad de acometer nuevas obras.

La propia definición del contrato de suministro, contenida en el artículo 9.1. del TRLCSP, sirve para fundamentar esta tesis al indicar:

“1. Son contratos de suministro los que tienen por objeto la adquisición, el arrendamiento financiero, o el arrendamiento, con o sin opción de compra, de productos o bienes muebles.”

Parece claro que la definición contenida en el artículo 9 se aparta de aquellos contratos que tienen como objeto la obra de instalación de determinados equipos que es necesario adquirir.

3. No obstante, a pesar de esta interpretación del contenido del Anexo I y del artículo 6 del TRLCSP, el texto de la consulta plantea la duda de cómo conjugar esta interpretación con la regulación de los contratos mixtos y con la tramitación de los expedientes en este tipo de contratos. En este sentido, no podemos pasar por alto el artículo 12 del mismo texto legal, en el que se hace referencia específica a los contratos mixtos al establecer que:



“Cuando un contrato contenga prestaciones correspondientes a otro u otros de distinta clase se atenderá en todo caso, para la determinación de las normas que deban observarse en su adjudicación, al carácter de la prestación que tenga más importancia desde el punto de vista económico.”

Queda claro, a tenor de lo dispuesto en este artículo que en el caso de contratos que engloben prestaciones de varios tipos de contratos, habrá que seguir para su adjudicación el régimen jurídico de la que tenga más importancia desde el punto de vista económico.

Este régimen jurídico, sin embargo, se aplicará únicamente para la adjudicación del contrato, si bien, a la hora de tramitar las distintas fases del mismo habrá que estar a las especialidades de uno y otro tipo de contrato. Así, en la parte de obras será necesario realizar las actuaciones propias de un contrato de obras tales como el replanteo, la emisión de certificaciones mensuales o la recepción de la obra.

Las dudas que plantea la Diputación de Cádiz a esta Junta Consultiva se refieren a elementos específicos de la tramitación del contrato de obras como pueden ser la emisión de certificaciones o la realización del replanteo de la obra.

Pues bien, siguiendo un razonamiento lógico y teniendo en cuenta que la regla del mayor valor económico se utiliza únicamente para la determinación del régimen jurídico aplicable a la adjudicación, cada una de las fases del contrato distintas de ésta podrá seguir el régimen jurídico específico del tipo de contrato de que se trate. Es decir, en un contrato mixto de suministro y obra, que se haya considerado así desde el punto de vista de adjudicación, se aplicarán las reglas del contrato de suministro para la parte relativa a la prestación de suministro y las reglas del contrato de obras para la parte relativa a la prestación de obra.

El hecho de que el contrato se haya considerado mixto y se hayan aplicado a la adjudicación las reglas del contrato de suministro por ser el de mayor importancia económica, no impedirá que se siga realizando el replanteo de la obra o la emisión de certificaciones de obra en la parte relativa a esta.

Sobre esta cuestión ya se ha pronunciado anteriormente esta Junta Consultiva en Dictámenes como el 58/03, de 12 de marzo de 2004, el 11/07 de fecha 26 de marzo de 2007 o el 3/06, de 24 de marzo de 2006.

“3. La cuestión, sin embargo, adquiere su verdadera relevancia en relación con el artículo 6 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas ya que si los contratos mixtos —el de redacción de proyecto y ejecución de obra lo es— se rigen por las normas relativas a la prestación que tenga más importancia desde el punto de vista económico será necesario que, expresamente, conste el importe de cada prestación, pues aunque lo normal sea que la prestación económica más importante sea la de obras y no la de redacción del proyecto no debe descartarse, al menos desde un punto de vista teórico, el supuesto contrario, es decir, que el importe de la redacción del proyecto sea superior al importe de la ejecución de obras.”

No obstante, no podemos olvidar la regulación sobre los contratos mixtos hace tanto el TRLCSP como la Directiva 2004/18/CE (actualmente en vigor hasta la aprobación de las nuevas Directivas de Contratación Pública).

Así, mientras la norma nacional se refiere, en su artículo 12, a los contratos mixtos en los siguientes términos:

“Cuando un contrato contenga prestaciones correspondientes a otro u otros de distinta clase se atenderá en todo caso, para la determinación de las normas que deban observarse en su adjudicación, al carácter de la prestación que tenga más importancia desde el punto de vista económico.”

El legislador comunitario también contempla una regla similar en el artículo 3 de la Directiva relativa a la Contratación Pública, aprobada el 16 de febrero de 2014, en el que dispone lo siguiente:

“Contratación mixta



1. Los contratos que tengan por objeto dos o más tipos de contratación (obras, servicios o suministros) se adjudicarán con arreglo a las disposiciones aplicables a la categoría de contratación que caracterice el objeto principal del contrato en cuestión.”

Igualmente, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa ya se pronunció sobre una cuestión muy similar en el Dictamen 58/03, de 12 de marzo de 2004, sobre “Determinación y régimen jurídico de los contratos mixtos”, indicando que *“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.”*

CONCLUSIONES

La interpretación que ha de darse al Anexo I del TRLCSP es la de considerar como contratos de obra los supuestos que enumera.

En el caso de que se trate de un contrato mixto, se aplicarán las disposiciones correspondientes al contrato de mayor valor económico pero solo en la preparación y adjudicación del contrato, en el resto, cada una de las prestaciones seguirá las normas correspondientes a su modalidad contractual. Por tal motivo, la parte del contrato que sea de obra deberá cumplir con el trámite del proyecto y el replanteo como condiciones esenciales de este tipo de contratos.