

Informe 11/07 de fecha 26 de marzo de 2007. «Régimen jurídico aplicable a los contratos de instalación de ascensores en dependencias administrativas. Contratos mixtos».

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

ANTECEDENTES

Por el Interventor General de la Administración del Estado se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa escrito del siguiente tenor literal:

«Se ha recibido en esta Intervención General consulta formulada por la Intervención Delegada en el Ministerio de Administraciones Públicas en la que se plantea la cuestión de la calificación jurídica que haya de darse a un contrato cuyo objeto sea la instalación de un ascensor en unas dependencias administrativas.

Habida cuenta de la relevancia que dicha cuestión tiene en la tramitación de los correspondientes expedientes de contratación y que parece afectar con carácter general a todo el ámbito de la Administración General del Estado, esta Intervención General estima oportuno su elevación a la consideración de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

A este respecto, tanto la normativa nacional como la comunitaria contienen preceptos que parecen apuntar a la calificación de dichos contratos como contratos de obras. Así, el artículo 25 del RGLCAP establece como una de las clasificaciones de los contratistas de obras el Grupos J, Subgrupo 1 "Elevadoras o transportadoras". Por su parte, la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004, cuando en su Anexo 1 enumera las actividades que se consideran como propias de un contrato de obras incluye en la clase 45.31 "Instalación eléctrica" "la instalación en edificios y otras obras de construcción de (...) Ascensores y escaleras mecánicas".

Ahora bien, dado que los contratos de referencia pueden presentar distintos matices en función de las prestaciones a realizar por el contratista, surge la duda sobre el alcance de la expresión "Instalación". Así se pueden observar dos supuestos. El primero estaría constituido por aquellos contratos cuyo objeto sea la instalación de un ascensor en un edificio en el que previamente no existía y que, por tanto, la ejecución de dichos contratos suponga tanto la realización de las obras necesarias de estructura como el suministro del aparato en sí. El segundo grupo estaría integrado por aquellos contratos que implican la sustitución de un ascensor previamente instalado por otro, tanto si dicha instalación requiere la realización de algunas obras de adaptación en el hueco del ascensor previamente existente, con el objeto de permitir la instalación de la nueva cabina, como si no ocurre así y únicamente supone la sustitución de la cabina.

Así, en relación con el primer grupo de contratos, esto es, aquellos supuestos en que el objeto del contrato sea la instalación de un ascensor en un edificio en el que previamente no existía, no parece existir duda de que estaríamos ante un contrato de obras. Todo ello independientemente del valor económico que suponga la realización de las obras respecto al ascensor considerado de forma individual, ya que a juicio de esta Intervención General, en este supuesto sería de aplicación el criterio manifestado por esa Junta Consultiva en su dictamen de 31 de marzo de 1976, en el que se pronuncia respecto a la calificación jurídica de un contrato cuyo objeto es la ejecución de instalaciones telegráficas y que conlleva la adquisición de los terrenos, realización de las construcciones necesarias como torres soportes de antenas... En dicho informe, efectúa las siguientes consideraciones: "(..) en el "proyecto de radioenlaces Barcelona- La Junquera" las obras, según se deduce de la documentación remitida, no pueden reputarse accesorias, sino esenciales, para el funcionamiento del complejo; ni tampoco las expresadas obras tienen el carácter de subsiguientes, como las típicas del montaje, sino previas y simultáneas al suministro del material, con el propósito de que constituyan, una vez concluidos los trabajos, un todo unitario, inmueble e indivisible. Es decir, en el caso que se informa, con independencia del mayor valor que puedan tener los equipos sobre las obras civiles y de montaje, lo importante es el conjunto total, en suma, la instalación, la obra completa, el resultado funcional deseado por la Administración".

Sin embargo, para aquellos contratos que pertenecen al segundo grupo arriba mencionado, es decir, que implican la sustitución de un ascensor previamente existente en un edificio por otro nuevo, ya sea o no necesario la realización de obras de acondicionamiento en el hueco del ascensor, surge la duda de si los mismos pueden ser calificados como contratos de obras de conservación, de conformidad con el artículo 120 e) del TRLCAP en relación con el artículo 123 del mismo texto legal o si, por el contrario, han de ser considerados como contratos de suministros de los definidos en el artículo 172 del ya citado TRLCAP, en los que la instalación del ascensor haya de ser considerada como una prestación accesoria en el contrato.

A la vista de lo anterior, y teniendo en cuenta que, de conformidad con el artículo 10 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa es el órgano consultivo específico en la Administración General del Estado en materia de contratación, esta Intervención General solicita, en virtud 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, el criterio de dicho órgano sobre la calificación de los contratos de instalación de un ascensor en unas dependencias administrativas en los supuestos antes descritos».

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. La cuestión que se plantea en el presente expediente consiste en la determinación del régimen jurídico aplicable a los contratos de instalación de ascensores en dependencias administrativas distinguiéndose en el escrito de consulta diversos supuestos, fundamentalmente, el de instalación de un ascensor en un edificio en el que previamente no existía, suponiendo tanto la realización de obras necesarias de estructura como el suministro del aparato y el de la sustitución de un ascensor previamente instalado por otro, tanto si requiere la realización de obras de adaptación en el hueco del ascensor previamente existente como si no sucede así y únicamente supone la sustitución de la cabina.

Para el examen de la cuestión suscitada debemos centrarnos en el supuesto de contratos mixtos de obras y suministro, ya que los contratos con una sola prestación, sea de obras, sea de suministro, no suscitan dificultad alguna en cuanto al régimen jurídico aplicable.

2. La determinación del régimen jurídico aplicable a los contratos mixtos la realiza el artículo 6 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas al disponer 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 normas que lo regulen, al carácter de la prestación que tenga más importancia desde el punto de vista económico".

Con esta norma tan clara y sencilla el legislador español, de las dos 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 la aplicación de normas de la prestación principal- consagra expresamente esta última. Por ello esta Junta Consultiva en su informe de 30 de mayo de 1996, reiterado en el de 12 de noviembre de 2004, (expedientes 24/96 y 31/04) declaraba que "lo que se quiere resaltar con la cita y examen del artículo 6 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas es, en definitiva, que en los contratos mixtos la prestación más importante desde el punto de vista económico, determina la aplicación total de las normas que definen su régimen jurídico, sin que quepa acudir a las relativas a otro tipo de contratos".

3. El criterio de la legislación española refleja el mismo criterio de las Directivas comunitarias como ya reconocía nuestro informe de 12 de marzo de 2004 (expediente 58/03) que se expresaba en los siguientes términos:

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 aquéllos 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 tomará 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 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 IA y IB 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 1 A como en el anexo 1 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 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.

La referencia a las anteriores Directivas tiene que ser completada con la cita de los artículos 1, apartado 2, letras b), c), y d), 9.4 y 22 de la Directiva 2004/18/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios y de los artículos 2, apartado 1, letras b), c) y d), 17.4 y 33 de la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales. Aunque estas dos últimas Directivas no han sido todavía traspuestas a la legislación española, su cita viene justificada porque las mismas ya han entrado en vigor, el 30 de abril de 2004, fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea y, sobre todo porque los preceptos reseñados son mera transcripción literal de los contenidos en las anteriores Directivas citadas en nuestro anterior informe de 12 de marzo de 2004.

4. Para poder sostener criterio distinto al anteriormente consignado, el escrito de consulta hace referencia al informe de esta Junta de 31 de marzo de 1976 (expediente 12/76) y al precepto en el que se basaba, constituido por el artículo 240 del Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre.

Aunque el citado artículo 240 del Reglamento General de Contratación del Estado puede considerarse el antecedente del artículo 6 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, su alcance es completamente distinto, puesto que como se señalaba en nuestro informe citado de 12 de marzo de 2004, el artículo 240 se refiere exclusivamente a contratos mixtos de obras y suministros y 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 del precio total).

Derogado el artículo 240 del Reglamento General de Contratación del Estado, tácitamente por su incompatibilidad con el artículo 6 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y expresamente por la disposición derogatoria única del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, deben considerarse sin efecto las interpretaciones que, basadas en el mismo, realizó esta Junta en su informe de 26 de marzo de 1976 y, en consecuencia, sostener que, a partir de la entrada en vigor del artículo 6 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, el único criterio que debe utilizarse para la determinación del régimen jurídico de los contratos mixtos y el de atender a la prestación más importante desde el punto de vista económico.

CONCLUSIÓN.

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que cualquiera que hayan sido los preceptos y opiniones aplicables a los contratos mixtos, a partir de la entrada en vigor del artículo 6 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, el único criterio existente es atender a la prestación más importante desde el punto de vista económico, elemento que por su sencillez, no debe suscitar dificultades de aplicación práctica.