

**Informe 7/99, de 17 de marzo de 1999. "Interpretación del artículo 123.1 en relación con el artículo 12.4 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas respecto de la distinción entre obras de reforma y obras de reparación".**

## **1.1. Contratos de obras. Conceptos generales.**

### **ANTECEDENTES**

El Subsecretario del Ministerio de Fomento remite a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa, para su informe sobre interpretación del artículo 123.1 en relación con el artículo 12.4 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, escrito de consulta redactado en los siguientes términos:

*"La Orden de 20 de febrero de 1997, por la que se constituye la Junta de Contratación del Ministerio de Fomento, dispone en su punto tercero, 3, a) que actuará como órgano de contratación, con el límite de 500.000.000 de pesetas, en los contratos de obras comprendidos en las letras b) y c) del artículo 123.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, cuya competencia, por razones sectoriales o específicas, no esté atribuida especialmente a otros órganos superiores del Ministerio".*

*A estos efectos hay que recordar que los citados apartados del artículo 123.1 de la citada Ley, son los siguientes:*

*b) Obras de reparación simple.*

*c) Obras de conservación y mantenimiento.*

*En este tipo de obras, no hay duda de que su competencia corresponde a la Junta de Contratación y a este respecto la naturaleza de las mismas, vienen calificadas en los números 4 y 5 del mismo precepto, de la siguiente forma:*

*4. Se consideran como obras de reparación las necesarias para enmendar un menoscabo producido en un bien inmueble por causas fortuitas o accidentales. Cuando afecten fundamentalmente a la estructura resistente tendrán la calificación de gran reparación y, en caso contrario, de reparación simple.*

*5. Si el menoscabo se produce en el tiempo por el natural uso del bien, las obras necesarias para su enmienda tendrán el carácter de conservación. Las obras de mantenimiento tendrán el mismo carácter que las de conservación.*

*Sin embargo, los distintos servicios de régimen interior del Ministerio parecen considerar que las obras que ellos realizan en los distintos edificios administrativos de acondicionamiento general, sustitución de suelos o techos, cambios de puertas, modificación de instalaciones eléctricas o aire acondicionado, pinturas, etc., no responden a la calificación de las obras previstas en los referidos apartados b) y c) del artículo 123.1 de la Ley, sino que entienden que son obras de reforma incluidas en el apartado a) del mismo precepto y, por tanto, excluidas de la competencia de la Junta de Contratación. Por este procedimiento de calificación técnica, dicho órgano quedaría vacío de competencias en materia de contratos de obras, ya que un término tan genérico y aleatorio como el de la reforma, podría aplicarse con un carácter más extensivo de lo que la Ley prevé.*

*El precepto ha sido muy criticado por su imprecisión desde distintos sectores. Así, Ruiz Ojeda (Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, Civitas) tras indicar que la enumeración del art. 123 es más descriptiva que normativa, a efectos de agilizar la actuación de los centros gestores, añade que "... debe considerarse dudosa la vinculatoriedad de la denominación adoptada, que sólo*

*tendría, en nuestra opinión, trascendencia jurídica en tanto que indujere a error o resultase engañosa. La inexactitud de la denominación de la obra ha de entenderse carente de efectos, en lo que a la relación contractual se refiere, cuando de los términos del proyecto resulte claro e inteligible lo que el contratista debe ejecutar...".*

*El referido artículo 123.1 clasifica las obras a efectos de la elaboración de los proyectos, según su naturaleza y objeto, en cuatro grupos, dos de los cuales el b) y el c) son competencia de la Junta de Contratación, según hemos visto y conforme determina el artículo 12.4 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. En el apartado a) se incluye el siguiente grupo: Obras del primer establecimiento, reforma o gran reparación.*

*A continuación los números 2 y 3 del mismo artículo, ofrecen la siguiente aclaración sobre la naturaleza de estas obras:*

*2. Son obras de primer establecimiento las que dan lugar a la creación de un bien inmueble.*

*3. El concepto general de reforma abarca el conjunto de obras de ampliación, mejora, modernización, adaptación, adecuación o refuerzo de un bien inmueble ya existente.*

*En primer lugar, es evidente que la propia clasificación de las obras que detalla el artículo 123.1 de la Ley, hace referencia a una naturaleza homogénea de las mismas que se comprenden en cada grupo. Por ello, no parecería coherente incluir en el grupo del apartado a) las obras de acondicionamiento de unos despachos de un Ministerio, junto a los de creación de un nuevo edificio o a los de refuerzo de la estructura resistente del mismo, por mucho que la denominación de "reforma", incluida en el mismo grupo, pudiera dar pie a calificar así a la simple variación de una puerta de despacho.*

*Que ello no puede ser entendido así, se deduce del contenido del número 3 del expresado artículo 123.1, cuando ofrece el concepto general de "reforma" que relaciona con un conjunto de obras realizadas en un bien inmueble ya existente, entendido este en su conjunto. La Ley aquí no contempla la reforma parcial o mínima, que forzosamente ha de entrar en los conceptos de reparación, mantenimiento o conservación, sino que incluye la gran obra referida a ampliación, mejora, modernización, etc., de un inmueble ya existente, pero que afecta a su totalidad.*

*Se plantea así, que, a pesar de la definición legal de "reforma" y de "reparación", algunas actuaciones aparentemente de reforma deberán quedar en el ámbito de la Junta de Contratación como reparación simple, puesto que "reforma" ha de incluirse entre las actuaciones de gran volumen del apartado a), es decir, actuaciones globales en un inmueble ya existente, entendiéndose por inmueble el edificio en su conjunto y no las pequeñas actuaciones de instalación de aire, reposición de electricidad, rehabilitación de despachos u otras porciones o dependencias de un edificio, que serían reparación, mantenimiento o conservación.*

*Interpretar el artículo 123.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en otro sentido sería contrario al espíritu de la Ley y dejaría prácticamente sin contenido los apartados b) y c) del mismo y, por ende, la Junta de Contratación quedaría vacía de competencias en este aspecto y su labor de coordinación de este tipo de contratos quedaría frustrada.*

*Avala también este criterio la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de abril de 1997, por la que se dictan normas para la clasificación de los ingresos y gastos del Estado según su naturaleza económica, desarrollada por capítulos, artículos, conceptos y subconceptos. De acuerdo con ello, el gasto destinado a los edificios administrativos, dentro del Capítulo VI de los Presupuestos Generales del Estado, "Inversiones reales", se encasilla dentro de los artículos 62 y 63.*

*El artículo 62 recoge exclusivamente aquellos proyectos de inversión nueva en infraestructuras y bienes destinados al uso general, asociada al funcionamiento operativo de los servicios. El mismo artículo aclara que comprende la compra y la construcción de toda clase de edificios, así como los equipos fijos y estructurales asociados a los mismos.*

*Sin embargo, el artículo 63 recoge los proyectos de inversión de reposición, igualmente asociada al funcionamiento operativo de los servicios, pero concretada, según el mismo artículo, a la sustitución de los bienes existente por otros análogos, y solo con la finalidad de mantener o reponer los bienes deteriorados, prorrogar la vida útil del bien o reponer los bienes afectos al servicio que hayan devenido inútiles como consecuencia de su uso normal.*

*Es evidente pues, que el artículo 63 de la clasificación presupuestaria, no recoge "reformas" sino reposiciones, con lo que los proyectos correspondientes han de clasificarse forzosamente en los apartados b) y c) del artículo 123.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.*

*El resto de las obras estarían asociadas al concepto de inversión nueva del artículo 62, entre ellas las obras de reforma, lo que vendría a interpretar su verdadera naturaleza que se aparta del uso y destino del inmueble existente para introducir un cambio sustancial en el mismo.*

*Finalmente hay que decir que aunque de "lege data" los conceptos de reforma y reparación se definen en la Ley, el criterio que se deja planteado parece más lógico de "lege ferenda", puesto que, además, las Juntas de Contratación consolidarían unas competencias que, por lo demás, ya ejercen en algunos Departamentos.*

*Por tanto, se propone que se eleve a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa una consulta sobre la aplicación del artículo 123.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas a las obras interiores de los edificios administrativos que, sin cambiar su uso y destino, se dirigen normalmente a la sustitución de unos elementos por otros, aunque sean estos más modernos o a adecuar tales elementos a la situación actual".*

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

1. La única cuestión que se plantea en el presente expediente, sobre la cual parecen existir criterios dispares entre los servicios de régimen interior del Ministerio y el redactor del escrito de consulta, consiste en establecer los conceptos de obras de reforma y obras de reparación, a efectos de la aplicación del artículo 12.4 a) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y del punto tercero apartado 3 a) de la Orden del Ministerio de Fomento de 20 de febrero de 1997, por la que se constituye la Junta de Contratación, en relación ambos con el artículo 123 de la propia Ley. En concreto se suscita la cuestión de si en la categoría de obras de reforma están comprendidas las obras realizadas por los servicios de régimen interior del Ministerio en los distintos edificios administrativos que, sin cambiar su uso y destino, se dirigen normalmente a la sustitución de unos elementos por otro o a adecuar tales elementos a la situación actual entre las que se citan en el propio escrito de consulta las de acondicionamiento general, sustitución de suelos o techos, cambios de puertas, modificación de instalaciones eléctricas o aire acondicionado, pinturas, etc... La solución afirmativa produciría la consecuencia de que la adjudicación de los

respectivos contratos no correspondería a la Junta de Contratación del Ministerio de Fomento, competencia que habría que reconocer, por el contrario, si las obras descritas merecieran el calificativo de obras de reparación, siempre que en este caso, como es lógico, no se superase el límite de 500.000.000 de pesetas fijado en la Orden de 20 de febrero de 1997.

2. En estos términos planteada la cuestión suscitada tiene que ser resuelta con criterios interpretativos deducidos de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, al ser difícil establecer una diferenciación clara, al margen de la misma, ya que desde el punto de vista gramatical el Diccionario de la Lengua Española viene a caracterizar la reforma como "lo que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora en alguna cosa" y a la reparación como "acción y efecto de reparar cosas materiales mal hechas o estropeadas", conceptos que, evidentemente, no aportan soluciones útiles a los efectos que ahora se examinan.

Por otra parte, también debe destacarse que, entrando en el terreno de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, tampoco es posible encontrar soluciones expresas y terminantes a la cuestión planteada, lo que, evidentemente hubiera evitado las discrepancias que han surgido y la misma formulación de la consulta a esta Junta Consultiva. La solución, por tanto, que deba darse debe partir de la interpretación de los preceptos de la citada legislación que hacen referencia a los conceptos de "reforma" y "reparación".

3. El artículo 123 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en su apartado 1, señala que a los efectos de elaboración de proyectos se clasificarán las obras, según su objeto y naturaleza, en los grupos que enumera, de los que, a efectos del presente informe, debemos referirnos a los apartados a) -obras de primer establecimiento, reforma o gran reparación y b)- obras de reparación simple. La definición de estas categorías, prescindiendo de las obras de primer establecimiento que no suscitan especiales problemas, se contienen en los apartados 3 y 4 del propio artículo 123 expresivo el primero de que "el concepto general de reforma abarca el conjunto de obras de ampliación, mejora, modernización y adaptación, adecuación o refuerzo de un bien inmueble ya existente" y el segundo de que "se consideran como obras de reparación las necesarias para enmendar un menoscabo producido en un bien inmueble por causas fortuitas y accidentales" añadiendo que, cuando estas obras "afecten fundamentalmente a la estructura resistente tendrán la calificación de gran reparación y, en caso contrario, de reparación simple".

La simple lectura de los preceptos transcritos constituye un primer argumento para considerar la reforma como algo distinto de la reparación y que la primera se caracteriza por ser de un bien inmueble existente, con lo que parece aludirse a la totalidad del mismo, mientras que la reparación alude a obras que se realizan en un bien inmueble y que, por tanto, afectan a parte del inmueble, como lo confirma la circunstancia de que se distinguen en las reparaciones la que afectan a la estructura resistente -gran reparación- y las que no afectan a la estructura resistente, por tanto, no a la totalidad del inmueble -reparaciones simples-.

Sin embargo, lo decisivo a juicio de esta Junta es la colocación sistemática de la reforma en el apartado 1.a) del artículo 123 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, junto con las obras de primer establecimiento y la gran reparación. Si para las obras del artículo 123.1 a) se establece un régimen jurídico especial en cuanto a la elaboración de proyectos y en cuanto a la imposibilidad que se adjudiquen por Juntas de Contratación es evidente, por razones sistemáticas, que la reforma, en cuanto a su entidad, tiene que ser algo similar a las obras de primer establecimiento y a las obras de gran reparación y no a las reparaciones simples cuyo régimen jurídico es el derivado de su inclusión en el apartado b) del artículo 123.1 de la Ley y no en el a).

Enlazando con lo anterior quizá sea posible otra interpretación del artículo 123.1 a) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas consistente en afirmar que la palabra "gran" afecta tanto a la reforma como a la reparación, con lo que se llegaría a la misma conclusión de que las reformas que no merecieran el calificativo de grandes no deberían estar incluidas en el apartado a) sino en el b) del artículo 123.1 con las consecuencias reseñadas en cuanto a su posible adjudicación por Juntas de Contratación.

4. Otro elemento que puede reforzar las tesis que venimos manteniendo en el representado por los antecedentes constituidos por el Reglamento General de Contratación del Estado, ya que si bien los preceptos idénticos o contrarios a los de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas deben considerarse derogados por ésta, pueden servir como medio interpretativo de conformidad con el artículo 3 del Código Civil.

En este sentido hay que destacar que el artículo 57 del Reglamento General de Contratación del Estado, tiene un contenido literalmente idéntico al que incorpora el artículo 123 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y que, por tanto, debe considerarse sustituido por esta última, pero el artículo 70 del propio Reglamento al referirse a lo que hay son contratos menores de obras, hace referencia a las reparaciones menores, con lo que podría pensarse que en la legislación anterior a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no podían existir las reformas menores, conclusión absurda con arreglo al citado precepto reglamentario en el que, como hace la legislación actual, parece atenderse exclusivamente a la cuantías de las obras, entonces 2.500.000 de pesetas.

Lo que se quiere destacar con la utilización de este argumento es que si en la legislación anterior debían admitirse reformas menores identificadas con las reparaciones menores la misma conclusión debe mantenerse con arreglo a la vigente Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, cuyo artículo 123 transcribe literalmente el artículo 57 del Reglamento General de Contratación del Estado.

## **CONCLUSIONES**

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende:

1. Que en la categoría de obras de reforma a que se refiere el artículo 123.1 a) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no están comprendidas las obras que, sin cambiar el uso y destino de los edificios administrativos, se dirigen a la sustitución de unos elementos por otros o a adecuar tales elementos a la situación actual como las de acondicionamiento general, sustitución de suelos o techos, cambio de puertas, modificación de instalaciones eléctricas o aire acondicionado, pinturas, etc...

2. Que, como consecuencia de lo anterior, dichas obras pueden ser adjudicadas, al amparo del artículo 12.4 a) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y del punto tercero apartado 3 a) de la Orden del Ministerio de Fomento de 20 de febrero de 1997, por la Junta de Contratación del Ministerio, siempre que no se supere el límite de 500.000.000 de pesetas, fijado en la citada Orden ministerial.