



Informe 33/2023, de 13 de desembre, de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya (Comissió Permanent)

Assumpte: Qualificació jurídica dels contractes d'adquisició i instal·lació de productes i de conservació i manteniment d'edificis. Vigència de determinats preceptes del Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals (ROAS), pel que fa a la documentació necessària per a obres de reparacions menors i obres de conservació i manteniment

ANTECEDENTS

I. Des de l'Ajuntament de Badalona s'ha sol·licitat l'informe d'aquesta Junta Consultiva de Contractació Pública en relació amb la qualificació jurídica dels contractes que tenen per objecte l'adquisició i instal·lació d'un producte, així com respecte dels contractes de reparació i manteniment d'edificis, específicament els de complexitat tècnica escassa, i sobre la vigència dels articles 34, 35 i 37 del Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals, aprovat pel Decret 179/1995, de 13 de juny, pel que fa a la documentació necessària per a obres de reparacions menors i obres de conservació i manteniment.

D'acord amb l'article 4.5 del Decret 118/2023, de 27 de juny, pel qual s'estableix la composició i el règim jurídic de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya, a l'escrit de petició s'adjunta l'informe del servei de contractació de l'Ajuntament, en el qual es fa referència a la doctrina i la jurisprudència que, segons s'indica, "no ha establert unes pautes generals i clares en aquest sentit i s'ha posicionat de maneres diferents en casos concrets".

Així, es formula la consulta en els termes literals següents:

1. En relació als contractes que tenen per objecte l'adquisició i instal·lació d'un producte:
 - 1.1. Quins són els elements que hem de tenir en compte per poder diferenciar quan estem davant d'un contracte d'obra, mixt de subministrament i obra, o un simple subministrament?
 - 1.2. En els treballs de l'annex I de la LCSP que tinguin la consideració de contracte d'obra, no seria d'aplicació l'article 231.1 de la LCSP i per tant el projecte d'obres s'hauria de substituir per un plec de prescripcions tècniques?
2. En relació als contractes de reparació i manteniment:
 - 2.1. Quins són els elements que hem de tenir en compte per poder diferenciar quan estem davant d'un contracte d'obra o de serveis? Específicament en relació als contractes de conservació i manteniment d'escassa complexitat tècnica.
 - 2.2. Podem entendre, que el ROAS, malgrat ser anterior en el temps és norma de desenvolupament de la LCSP en allò que no la contradigui? I per tant, les memòries valorades o documentacions tècniques de l'article 34 del ROAS tindrien la consideració de projectes d'obra segons la LCSP?
 - 2.3. De qualificar-se els contractes de conservació i manteniment com a contractes d'obres, hem d'entendre aplicable l'article 37.6 del ROAS que regula el procediment que s'ha de seguir

per a l'aprovació dels documents als que es refereix l'article 34 i 35, per a les obres de reparació menors i de conservació i manteniment?

2.4. O hem d'entendre que, a la vista de la LCSP, amb independència de la qualificació de les obres, només els contractes d'obres de valor estimat inferior als 40.000 € no necessiten el tràmit d'informació pública que exigeix el ROAS?

II. D'acord amb els articles 3.1.a i 4.1.d del Decret 118/2023, de 27 de juny, esmentat, aquesta Junta Consultiva informa sobre les qüestions que, en matèria de contractació pública, li sotmetin, entre altres, les entitats que integren l'Administració local a Catalunya. D'altra banda, l'article 11.1.a del mateix Decret atribueix a la Comissió Permanent l'aprovació dels informes sobre les qüestions relatives a la interpretació de la normativa de contractació pública que li sotmetin les persones legitimades.

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

I. L'escrit de petició d'informe planteja diverses qüestions que es poden agrupar en dos blocs, el primer, relatiu als elements o criteris que s'han de tenir en compte per qualificar jurídicament els contractes del sector públic que tenen per objecte, d'una banda, l'adquisició i la instal·lació d'un producte o bé moble i, d'altra banda, la conservació i el manteniment d'edificis.

Com a qüestió preliminar cal recordar, tal com ja ha afirmat aquesta Junta Consultiva de Contractació Pública en diversos informes, que en la qualificació jurídica i en la tipificació d'un contracte no hi pot haver discrecionalitat en virtut de conveniències concretes, ni es tracta d'una qüestió d'oportunitat, sinó que és una expressió del principi de legalitat a la qual se sotmeten les administracions públiques, i això comporta haver d'incardinar l'activitat de l'objecte contractual en algun dels contractes regulats en la Llei. Aquesta qualificació no és intranscendent, ja que determina el règim jurídic del contracte i les obligacions i els drets específics del contractista i de l'Administració pública.¹

A. En relació amb la qualificació de contracte d'obres, de subministrament o mixt dels que tenen prestacions que consisteixen en l'adquisició i instal·lació d'un producte o bé moble, cal partir d'una referència succinta a la definició d'aquests tipus de contractes.

Pel que fa al contracte d'obres, l'article 13 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (en endavant, LCSP), els defineix com els que tenen per objecte l'execució d'una obra, aïllada o conjuntament amb la redacció del projecte, o la realització d'algun dels treballs que enumera l'annex I, o la realització, per qualsevol mitjà, d'una obra que compleixi els requisits que fixi l'entitat contractant que exerceixi una influència decisiva en el tipus o el projecte de l'obra. Així mateix, defineix "obra" com el resultat d'un conjunt de treballs de construcció o enginyeria civil, destinat a complir per si mateix una funció econòmica o tècnica, que tingui per objecte un bé immoble, i també la realització de treballs

¹ Entre d'altres, en l'[Informe 11/2010, de 26 de novembre](#), sobre la qualificació dels contractes de neteja i de manteniment d'edificis municipals, de neteja viària, de neteja de platges o de recollida de residus sòlids urbans.

que modifiquin la forma o substància del terreny o del seu vol, o de millora del mitjà físic o natural.²

Pel que fa al contracte de subministrament, l'article 16 de la LCSP el defineix com aquell que té per objecte l'adquisició, l'arrendament financer o l'arrendament, amb opció de compra o sense, de productes o béns mobles.³ A més, són diversos els preceptes de la LCSP que al·ludeixen a contractes de subministrament que inclouen serveis o treballs de col·locació i instal·lació –articles 75.4, en relació amb la integració de la solvència amb mitjans externs, 76.1, pel que fa a la concreció de les condicions de solvència, 89.2, relatiu a la solvència tècnica en els contractes de subministrament, i 215.2.e, sobre la subcontractació.

Al seu torn, el contracte mixt es defineix en l'article 18 de la LCSP com el que conté prestacions corresponents a un altre o altres contractes d'una classe diferent, i estableix les regles per determinar les normes que han de regir l'adjudicació del contracte mixt, de manera que quan el contracte comprèn prestacions pròpies de dos o més contractes d'obres, subministraments o serveis, s'ha d'estar al caràcter de la prestació principal. A més, d'acord amb l'article 34.2 de la LCSP, únicament es poden fusionar prestacions corresponents a diferents contractes en un contracte mixt quan aquestes estiguin vinculades directament entre si i mantinguin relacions de complementarietat que n'exigeixin la consideració i tractament com una unitat funcional dirigida a la satisfacció d'una necessitat determinada o a la consecució d'una finalitat institucional pròpia de l'ens contractant.⁴

² L'article 13 de la LCSP transposa les definicions que hi ha en els apartats sisè i setè de l'article 2.1 de la Directiva 2014/24/UE de 26 de febrer de 2014, sobre contractació pública, que també consta de l'annex amb les activitats que s'han de qualificar com a contracte d'obres, amb el qual és coincident l'annex I de la LCSP.

³ L'article 16 de la LCSP transposa la definició que hi ha en l'article 2.1.8 de la Directiva 2014/24/UE, si bé sense la previsió que es conté en aquesta, relativa al fet que els contractes públics de subministrament poden incloure, de forma accessòria, operacions de col·locació i instal·lació –les anteriors directives 93/36/CEE i 2004/18/CE i la vigent Directiva 2014/24/UE, en la versió original en llengua anglesa, sempre han al·ludit al terme *operations* per referir-se a aquestes operacions d'instal·lació i col·locació accessòries al contracte de subministrament, no així les seves versions traduïdes al castellà en les quals s'ha fet referència a “trabajos” (Directiva 93/36/CEE), “obras” (Directiva 2004/18/CE) i finalment “operaciones” (en la Directiva vigent). Tampoc les anteriors lleis en matèria de contractació pública inclouen aquesta previsió expressament en la definició del contracte de subministrament. En canvi, la [Llei foral 2/2018, de 13 d'abril, de contractes públics](#), de la Comunitat Foral de Navarra, sí que fa referència expressa en la pròpia definició del contracte a la possibilitat que inclogui “de forma accesoría, obras de colocación e instalación”.

⁴ Aquest article 18 de la LCSP deriva del que s'estableix a l'article 3 de la Directiva 2014/24/UE. En aquest marc normatiu, tant la doctrina administrativa com la jurisprudència han abordat la figura del contracte mixt des de diferents perspectives, especialment analitzant el caràcter principal o accessori de les prestacions, en aquest sentit, l'[Informe 6/2016, de 26 de juliol](#), d'aquesta Junta Consultiva, l'[Informe 7/2019](#) de la Junta Consultiva de Contractació Pública de l'Estat (JCCPE) i l'[Informe 8/2023, de 29 de juny](#), de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa d'Aragó (JCCA d'Aragó). I en la [Sentència 154/2021, de 8 de febrer](#), el Tribunal Suprem indica, en relació amb “els paràmetres de legalitat dels contractes mixtos en què es fusionen prestacions de naturalesa dispar”, que recórrer a aquest instrument contractual exigeix dur a terme una anàlisi casuística –d'acord amb el considerant 11 de la Directiva 2014/24/UE– i, a més, l'òrgan de contractació ha de justificar en la documentació

Vistes les definicions dels contractes d'obres, de subministrament i mixt, s'ha d'analitzar la qualificació jurídica que procedeix respecte dels contractes que inclouen en el seu objecte l'adquisició i instal·lació d'un producte, en funció de les circumstàncies en què procedeix executar la prestació, amb concurrència d'altres corresponents als contractes d'obres, i concretar els elements o criteris que es poden identificar per dur a terme la tasca de qualificació contractual en funció del cas concret.

L'element o criteri central a tenir en compte és el teleològic, és a dir, quina és la finalitat del contracte ateses les necessitats que l'òrgan de contractació pretén satisfer, determinant per tant, en funció del resultat o objectiu perseguit, si es tracta de la construcció d'un immoble o l'execució d'algun dels treballs enumerats a l'annex I de la LCSP o, en canvi, d'adquirir un determinat producte o bé moble.⁵ Juntament amb aquest criteri principal, escau valorar altres qüestions addicionals i complementàries.

La primera qüestió addicional, vinculada al criteri teleològic principal, deriva del que s'estableix en l'article 125 del Reglament general de la Llei de contractes de les administracions públiques, aprovat pel Reial decret 1098/2001, de 12 d'octubre (en endavant, RGLCAP), i comporta que si la finalitat del contracte és l'execució d'una obra –ja sigui en el sentit estricte del terme o per remissió a alguns dels treballs de l'annex I de la LCSP–, d'acord amb aquest precepte pot incloure els béns d'equip que s'hagin d'emprar mitjançant instal·lacions fixes, si constitueixen un complement natural de l'obra i el seu valor suposa un percentatge reduït del pressupost total del projecte.

Així mateix, en cas que la finalitat sigui l'adquisició d'un producte o bé moble, el contracte s'ha de qualificar de subministrament, com a prestació principal, malgrat que s'hi incloguin, de manera accessòria, operacions de col·locació i instal·lació dels productes o béns mobles. Certament, d'acord amb la definició del contracte de subministrament i tal com es preveu expressament en l'article 2.1.8 de la Directiva 24/2014/UE al qual ja s'ha al·ludit –i també en les diverses referències contingudes en la LCSP a les operacions de col·locació i instal·lació

contractual els elements de prova objectius que determinen que és necessari subscriure un únic contracte, així com determinar quin és l'interès prioritari a satisfer.

⁵ En aquest sentit, ja en l'[Informe 4/2013, de 27 de juny de 2014](#), la JCCPE va assenyalar que l'adquisició d'equips o d'elements essencials per dur a terme una obra –en el cas objecte de l'informe, d'instal·lació de lluminària–, no constitueix una obra en si mateix, sinó que queda englobada en l'objecte principal del contracte –com és una construcció o instal·lació determinada– i afirma que el més important és el sentit teleològic o la finalitat del contracte, de manera que si el que resulta rellevant és l'obra en un bé immoble, independentment de l'adquisició prèvia dels elements per executar-la, el contracte només es pot qualificar com a contracte d'obres.

També, en la mateixa línia de rellevància de la prestació, per considerar-la principal atesa la finalitat del contracte, el Tribunal Administratiu de Recursos Contractuals (TACRC) assenyala, en la [Resolució 59/2022, de 20 de gener](#), que s'ha de qualificar com a contracte d'obra el que tingui per finalitat la realització d'un conjunt de treballs previs de construcció i existeixin motius de caràcter tècnic que posin de manifest la rellevància de l'obra en comparació amb el subministrament dels materials, quan aquests quedin condicionats al disseny previ de la instal·lació i supeditats a les decisions que s'adoptin en el projecte d'obra.

accessòries als contractes de subministrament–, aquests casos no es corresponen amb un contracte mixt en el qual el subministrament sigui la prestació principal i l'obra l'accessòria.⁶

Per tant, la nota característica d'aquestes operacions d'instal·lació i col·locació és el seu caràcter no principal o accessori, malgrat que puguin resultar, en alguns casos, indispensables per a la consecució de la finalitat perseguida amb el contracte de subministrament, de manera que l'objecte no el constitueix només l'adquisició del producte o bé moble, sinó la seva adquisició en condicions d'ús efectiu, com és el cas de la posada en funcionament del material adquirit.⁷

Així doncs, en els casos en què el contracte d'adquisició i instal·lació d'un producte s'hagi de qualificar com a contracte d'obra o de subministrament, no s'haurà de recórrer a la figura del contracte mixt, ja que o l'obra englobarà els productes o el subministrament inclourà les operacions accessòries de col·locació i instal·lació. En canvi, quan es requereixi fusionar en un mateix contracte prestacions de diferent naturalesa que no es puguin incloure en una tipologia de contracte –com succeeix en el cas de les obres que inclouen béns o els subministraments que comprenen operacions col·locació i instal·lació–⁸, que estiguin

⁶ En la [Resolució 125/2018, de 25 d'abril](#), del Tribunal Administratiu de Contractes Públics de la Comunitat de Madrid (TACP Madrid), després de recordar que “el contrato de suministro puede incluir, con carácter accesorio, trabajos de colocación e instalación”, s'afirma que “por tanto no resulta determinante para concretar el tipo contractual, la presencia de prestaciones propias de otro tipo”, de manera que “el contrato de suministro tiene que tener por objeto una entrega de algo distinto a lo que tenga la calificación de contrato de obras”.

⁷ La [Resolució 154/2021, de 19 de maig](#), del Tribunal Català de Contractes del Sector Públic (TCCSP), analitza la qualificació d'un contracte en el qual el subministrament inclou la instal·lació dels materials adquirits –punts de recàrrega de vehicles elèctrics. Si bé la recurrent al·lega que el subministrament inclou prestacions pròpies del contracte d'obra i considera que l'obra és la prestació principal, el TCCSP raona que “la prestació principal des d'un punt de vista objectiu tècnic i econòmic” és el subministrament i afirma que “no s'arriba a apreciar que la finalitat del contracte sigui la construcció, ni que el conjunt d'instal·lacions a efectuar en el marc d'aquest projecte tingui la consideració d'obra”. En canvi, es pot entendre que s'està davant d'un contracte d'obra quan l'adquisició dels productes porta aparellada la realització d'una obra que resulta necessària, rellevant i de gran envergadura sense la qual els productes adquirits no tenen cap transcendència, normalment en supòsits d'una nova instal·lació o per tractar-se d'una obra de reforma important, i s'assenyala com a exemple en la [consulta 11/2023](#) del Servei d'Assessorament i Normalització dels Procediments de Contractació de Castella-la Manxa, el cas d'instal·lació d'un ascensor on no n'hi havia.

⁸ El TARC d'Andalusia apunta aquesta mateixa idea de procedència de contractes mixtos en cas que les prestacions pròpies de diferents contractes no s'inclouin en una única tipologia de contracte en la [Resolució 171/2023, de 17 de març](#), i afirma que “la clave para determinar si estamos ante un contrato mixto (...) o ante un único contrato (...) exige atender a la autonomía y entidad de las obligaciones impuestas al contratista” i conclou que en el supòsit que s'analitza “la entrega de los bienes en los lugares de destino (...) carecería de autonomía como prestación de servicios al estar implícita en el suministro y no poder desligarse del mismo, pues no se entiende en el marco normativo contractual la compra de un bien sin su entrega y puesta a disposición de la entidad contratante. Asimismo, por lo que se refiere a la formación del personal en caso de ser necesaria, su propia configuración en los pliegos impugnados impide apreciar su autonomía y entidad como prestación independiente, pues la misma no subsistiría sin la existencia del suministro objeto del

directament vinculades i siguin complementàries per satisfer la finalitat que es pretén assolir, s'haurà de recórrer a la subscripció d'un contracte mixt i el règim jurídic de l'adjudicació del contracte s'ha de determinar en funció del caràcter de la prestació principal.⁹

En darrer terme, cal esmentar, com a element a tenir en compte en la qualificació jurídica dels contractes, el vocabulari comú de contractes públics (CPV), aprovat pel Reglament (CE) núm. 2195/2002 del Parlament Europeu i del Consell, de 5 de novembre de 2002, emprat per identificar les prestacions que són objecte dels contractes que regula la LCSP, d'acord amb l'article 2.4 de la LCSP; si bé l'òrgan de contractació, que coneix les necessitats a cobrir, ha de determinar quin abast tenen aquests treballs d'instal·lació o col·locació i si, malgrat correspondre's amb algun dels treballs d'instal·lació que estableix l'annex I de la LCSP, són merament accessoris a l'adquisició del producte o bé moble.¹⁰

Pel que fa a la qüestió relativa als contractes de subministrament que incloguin treballs propis dels contractes d'obres, efectivament, és necessària una descripció tècnica adequada dels treballs d'instal·lació o col·locació del producte o bé moble adquirit a realitzar, que l'òrgan de contractació ha de concretar en el plec de prescripcions tècniques o un altre document específic. En canvi, si el contracte que inclou treballs propis dels contractes d'obres es qualifica com a mixt, malgrat que la prestació principal no sigui la d'obres, de manera que el règim jurídic aplicable a la preparació i adjudicació del contracte no sigui el corresponent a aquesta tipologia de contracte, en cas que aquesta superi els 50.000 €, s'ha d'elaborar un projecte, de conformitat amb l'article 18.3 de la LCSP.

B. Pel que fa als elements o criteris que s'han de tenir en compte per qualificar jurídicament els contractes de conservació i manteniment d'edificis, específicament els de complexitat

contrato, ni la ejecución del suministro supone necesariamente que la formación vaya a llevarse a cabo".

⁹ L'Informe 6/2016, de 26 de juliol, d'aquesta Junta Consultiva, ja citat, analitza la qüestió de quin ha de ser considerat l'objecte principal dels contractes mixtos fent referència a les sentències del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) de [21 de febrer de 2008 \(ass. C-412/04\)](#), i de [26 de maig de 2011 \(ass. C-306/08\)](#), en les quals s'assenyala que aquesta determinació s'ha de dur a terme a la vista de les obligacions essencials que prevalen i, com a tals, caracteritzen el contracte, per oposició a aquelles altres que només tenen caràcter accessori o complementari i que són imposades pel propi objecte del contracte, de manera que la quantia de les prestacions només constitueix un dels criteris que s'han de tenir en compte a l'hora de dur a terme dita determinació.

En la [Resolució 58/2022, de 20 de gener](#), el TACRC resol un recurs sobre un contracte que té per objecte la realització d'una obra pública de transport per cable, en la qual considera que la prestació principal és l'obra argumentant que el fet que s'hagi licitat conjuntament la redacció del projecte i l'execució de l'obra "demostra que existeixen motius d'ordre tècnic que posen de manifest la importància del contracte d'obra en comparació amb el subministrament dels materials, que clarament queden supeditats a les decisions que finalment s'adoptin en el projecte, demostrant ser així la prestació accessòria del contracte mixt".

¹⁰ Entre aquests treballs de l'annex I de la LCSP es poden esmentar els treballs d'instal·lació d'edificis i obres (instal·lació elèctrica, treballs d'aïllament, lampisteria, i altres instal·lacions d'edificis i obres) i d'acabament d'edificis i obres (arrebossada, instal·lacions de fusteria, revestiment de terres i parets, pintura i envidrament i altres acabaments d'edificis i obres).

tècnica escassa, que permetin establir una diferenciació entre el contracte de serveis i el contracte d'obres de conservació i manteniment, s'ha de partir també d'una referència a la definició d'aquests tipus de contractes.

Adicionalment al concepte de contracte d'obres esmentat en l'apartat anterior, s'ha d'assenyalar que, tal com disposa l'article 232 de la LCSP, les obres es classifiquen a l'efecte de l'elaboració dels projectes, en obres de primer establiment, reforma, restauració, rehabilitació o gran reparació, obres de reparació simple, obres de conservació i manteniment i obres de demolició. Les obres de conservació i manteniment són les necessàries per esmenar el menyscabament d'un bé immoble produït en el temps per l'ús natural del bé.

Així mateix, també convé tornar a fer referència a la Directiva 2014/24/UE, en el considerant vuitè de la qual s'assenyala que “un contrato debe considerarse un contrato público de obras solo si su objeto incluye específicamente la ejecución de alguna de las actividades que se detallan en el anexo II, aunque el contrato puede implicar la prestación de otros servicios necesarios para la realización de dichas actividades”.

D'altra banda, respecte al contracte de serveis, com és sabut, la seva definició és a l'article 17 de la LCSP amb una delimitació conceptual en sentit negatiu i s'hi preveu que “són contractes de serveis aquells l'objecte dels quals són prestacions de fer consistents en el desenvolupament d'una activitat o dirigides a l'obtenció d'un resultat diferent d'una obra o subministrament”.¹¹

En el mateix considerant vuitè de la Directiva 2014/24/UE parcialment transcrit s'apunta també que “los contratos públicos de servicios, en particular los relativos al ámbito de los servicios de gestión de la propiedad, pueden incluir obras en determinadas circunstancias. No obstante, cuando dichas obras sean accesorias al objeto principal del contrato y sean, por tanto, consecuencia posible o complemento del mismo, el hecho de que tales obras estén incluidas en el contrato no justifica que el contrato público de servicios se considere un contrato público de obras”.

Així, com ja es desprèn d'aquest considerant, també en aquests supòsits de contractes de conservació i manteniment d'edificis el criteri central per qualificar el contracte com a servei o com a obra és el de la finalitat del contracte i el caràcter de prestació principal, de manera que les necessitats que l'òrgan de contractació pretén satisfer i el resultat o objectiu perseguit és el que determina la qualificació jurídica del contracte, bé l'execució d'alguns dels treballs de l'annex I de la LCSP o bé la prestació d'un servei.¹²

¹¹ Aquesta definició deriva, en part, del que estableix l'article 2.1.9 de la Directiva 2014/24/UE, que defineix els contractes de serveis com els contractes l'objecte dels quals és la prestació de serveis diferents als propis del contracte d'obra. Així, la vigent directiva ha configurat la definició del contracte de serveis, d'una banda, sense fer al·lusió al contracte de subministrament –com sí que feia la Directiva 2004/18/CE precedent– i, d'altra banda, havent suprimit l'annex II de la Directiva 2004/18/CE, fet que comporta que la qualificació jurídica del contracte de serveis no se subjecti o vinculi a la inclusió del seu objecte en una de les prestacions que recollia.

¹² En l'Informe 11/2010, de 26 de novembre, d'aquesta Junta Consultiva, ja esmentat, es van qualificar els treballs de manteniment d'edificis municipals com a contractes de serveis, per

En aquests contractes és imprescindible també per a la qualificació jurídica correcta dels contractes tenir presents els elements que diferencien els contractes d'obres dels de serveis, principalment, que el contracte d'obres és de tracte únic i de resultat, de manera que la prestació s'esgota amb l'execució, mentre que el contracte de serveis és de tracte successiu i de compliment d'una activitat continuada, o un seguit d'activitats concatenades durant un període de temps, i la seva durada és un element fonamental. Així, els treballs o actuacions que es contractin amb la finalitat d'esmenar el menyscabament produït pel pas del temps en un bé immoble, com a conseqüència de l'ús natural del bé, s'han de qualificar com a contracte d'obres de conservació o manteniment. Si el que es contracta, en canvi, és el manteniment d'un determinat immoble durant un període de temps, malgrat que s'hi puguin incloure treballs adreçats a esmenar el menyscabament pel pas del temps, el contracte s'ha de qualificar com a servei.¹³ En aquest sentit, el contracte de serveis de conservació i manteniment inclourà diferents prestacions o treballs, la realització efectiva dels quals dependrà de les necessitats que sorgeixin durant el temps que estigui vigent, mentre que el contracte d'obres de conservació i manteniment continuarà amb precisió els treballs o actuacions d'esmena de l'immoble.¹⁴

En darrer terme, també s'ha d'esmentar com a element a tenir en compte en la qualificació jurídica dels contractes els codis CPV, en els quals, de manera coherent amb el que s'ha

contraposició a la qualificació com a contractes de gestió de serveis públics, si bé precisant, atès el caràcter general de la qüestió, la necessitat de constatar prèviament que la prestació no consisteixi en l'execució d'una obra.

¹³ En l'[Informe 28/2013](#), la JCCPE analitza la qualificació jurídica d'un contracte de conservació ordinària i reparació del ferm d'una xarxa de carreteres i conclou que escau qualificar-lo com a contracte de serveis, atès que es tracta d'un contracte de tracte successiu, d'activitat o mitjans i que no té encaix en la categoria del contracte d'obres, i afirma que l'element determinant de la qualificació jurídica es troba en el fet que es pugui complir o no de manera total, mitjançant la realització i entrega de les obres íntegrament, i és, en un altre cas, un contracte de serveis –i s'al·ludeix literalment al que s'apunta a la petició “en este contrato, a diferencia de lo que sucede en los -verdaderos- contratos de obras, su objeto no está definido, ni aparecen determinadas con precisión -o al menos, con la precisión que requieren las obras- las exigencias técnicas del mismo, y por tanto, tampoco existe un volumen o cantidad fija del susodicho objeto -como sí que sucede en los auténticos contratos de obras-, sino que -a lo sumo y no para todas las prestaciones objeto del contrato- únicamente figura un quantum indeterminado a priori, o unas mediciones meramente orientativas”. Opció diferent, atesa la finalitat del contracte, és l'apuntada en l'[Informe 3/2010, de 22 de febrer de 2011](#), de la Junta Superior de Contractació Administrativa de València, en el qual, com s'apunta en l'escrit adjunt a la petició d'informe, es qualifica com a contracte d'obres el contracte de repavimentació de calçades de vies públiques i, atès el caràcter successiu de la necessitat, es recomana la subscripció d'un acord marc per a la selecció d'empreses i la subscripció de contractes basats en els moments en què es vagin requerint les diferents obres.

¹⁴ En el [Dictamen del Consell d'Estat 3687/1998, de 28 de gener de 1999](#), també es recorda que els contractes d'obra són negocis jurídics de resultat, la qual cosa comporta la indivisibilitat jurídica d'aquests i de les obres que tenen per objecte, de manera que no es poden realitzar de forma successiva, sinó només de manera total, mitjançant la realització i entrega de les obres íntegrament.

exposat, s'identifiquen amb els treballs de manteniment tant prestacions pròpies del contracte d'obra com prestacions pròpies dels contractes de serveis.¹⁵

Atès el que s'ha exposat, escau concloure que per qualificar com a contracte d'obres o de subministrament un contracte que inclou l'adquisició i instal·lació d'un producte o bé moble, i per qualificar com a contracte de serveis o com a contracte d'obra els que tenen per objecte la conservació i el manteniment d'edificis, específicament els de complexitat tècnica escassa, s'ha de tenir en compte, com a criteri central, la finalitat del contracte. Addicionalment, s'ha de tenir també en compte, pel que fa a la distinció entre contracte d'obres i de serveis de conservació i manteniment, l'element definitori dels contractes relatiu a si es configura el contracte com a de resultat o, en canvi, de tracte successiu, i pel que fa a la distinció entre els contractes de subministrament i d'obres, s'ha de tenir en compte el caràcter principal de la prestació, ja sigui aquesta una obra que inclogui béns que en constitueixin un complement natural i de valor reduït en relació amb el total del projecte, que hagin de ser emprats mitjançant instal·lacions fixes a l'obra o, en canvi, un subministrament que inclogui, de manera accessòria, operacions de col·locació i instal·lació dels productes o béns mobles que en constitueixen l'objecte. Altrament, quan no s'incloguin en el propi objecte del contracte d'obres o de subministraments les prestacions d'altres contractes i escaigui fusionar prestacions de diferent naturalesa procedirà recórrer a un contracte mixt. Tot això tenint en compte sempre els CPV en què s'incardinin les prestacions a l'efecte d'identificar les prestacions pròpies de cada tipus de contracte.

II. El segon bloc de qüestions a què s'ha de donar resposta és el que fa referència a la vigència i aplicació dels articles 34, 35 i 37.6 ROAS, pel que fa a la documentació necessària per a obres de reparacions menors i obres de conservació i manteniment.

Per respondre aquesta qüestió s'ha de partir del fet que les disposicions del ROAS vigents, relatives a certes especialitats procedimentals en la tramitació de les obres, constitueixen un desplegament de la normativa de contractació pública amb incidència en els contractes dels ens locals de Catalunya, que és conforme amb el marc competencial autonòmic sempre que no siguin contràries a la normativa estatal bàsica, tal com s'ha assenyalat en l'Informe 32/2023, de 13 de desembre de 2023, d'aquesta Junta Consultiva, a les consideracions del qual s'ha de remetre pel que fa a aquesta qüestió.

¹⁵ Pel que fa a la qüestió que s'apunta en l'escrit adjunt a la petició d'informe, relativa al fet que l'article 37.1 del RGLCAP inclou en la classificació d'empreses contractistes de serveis el grup de classificació O subgrups 1 i 2 que corresponen, respectivament, a "conservació i manteniment d'edificis" i "conservació i manteniment de carreteres, pistes, autopistes, autovies, calçades i vies fèrries", s'ha d'assenyalar que, d'acord amb l'annex II del RGLCAP –en el qual es detallen els treballs o activitats compresos en cadascun dels subgrups de classificació de serveis per referència als codis CPV–, els CPV relacionats corresponents al subgrup O 2 (conservació i manteniment de carreteres, pistes, autopistes, autovies, calçades i vies fèrries) identifiquen prestacions que només es poden considerar serveis. En canvi, els CPV del subgrup O 1 (conservació i manteniment d'edificis) la majoria també figuren inclosos en l'annex I de la LCSP relatiu a les obres, de manera que, en aquest cas, la identificació del CPV no serà determinant per a la qualificació del contracte com a obres o serveis.

Partint d'aquesta premissa es pot respondre la qüestió següent: “les memòries valorades o documentacions tècniques de l'article 34 del ROAS tinguin la consideració de projecte d'obra segons la LCSP”. Aquest precepte del ROAS, relatiu a les obres de reparacions menors, regula la documentació que s'ha d'incorporar en els expedients d'aquestes obres – equivalents a les obres de reparació simple de la LCSP¹⁶– en els termes següents: “Per a l'execució de les obres que tinguin la consideració de reparacions menors, d'acord amb el que estableix l'article 12.4 d'aquest Reglament, només és preceptiu, com a document integrant, el pressupost. No obstant això, si la quantia de les reparacions excedeix els 5.000.000 de pessetes o de la que la normativa aplicable a Catalunya determini en endavant, s'hi ha d'incorporar una memòria i la documentació tècnica o administrativa necessàries per tal de definir, executar i valorar les obres i els treballs que exigeixin les reparacions”.

Així, aquest precepte del ROAS distingeix entre obres de reparacions menors i obres de reparacions menors en el si d'un contracte menor, en fer referència a contractes en què la quantia de les reparacions excedeix els “5.000.000 de pessetes”, import coincident amb el que s'establia per a la tramitació dels contractes menors a l'article 121 de la Llei 13/1995, de 18 de maig, de contractes de las administracions públiques, de manera que s'ha d'entendre aquesta referència feta actualment al valor estimat del contracte inferior a 40.000 euros, establert en el vigent article 118 de la LCSP.

Tenint en compte l'anterior, la qüestió plantejada queda concretada en el sentit de si en els contractes d'obres de reparació menor en l'àmbit local de Catalunya que no es puguin tramitar com a contractes menors, per excedir el seu import dels 40.000 euros, és possible que l'expedient inclogui només una memòria i la “documentació tècnica necessària” –i que aquesta tingui la consideració de projecte d'obres.

Així doncs, respecte de la necessitat o no d'elaborar un projecte d'obra i la possibilitat de substituir-lo per altres documents, s'ha de fer referència, partint de la necessitat establerta en l'article 231 de la LCSP que “l'adjudicació d'un contracte d'obres requereix la prèvia elaboració, supervisió, aprovació i replantejament del projecte corresponent que ha de definir amb precisió l'objecte del contracte”, a l'article 233.2 de la LCSP en el qual es preveu la possibilitat de simplificar, refundre o, fins i tot, suprimir algun o alguns dels documents que ha de tenir el projecte d'obres en la forma que determinin les normes de desplegament de la LCSP –normes que s'identifiquen amb el RGLCAP i també, com s'ha dit, amb el ROAS–, “sempre que la documentació resultant sigui suficient per definir, valorar i executar les obres que compregui”.

D'acord amb l'article 126 del RGLCAP en les obres de reparació simple –com s'ha dit, reparacions menors segons el ROAS– els projectes d'obra han d'incloure un document que

¹⁶ Les reparacions simples, d'acord amb l'article 232.4 de la LCSP, consisteixen en obres de reparació necessàries per esmenar un menyscabament produït en un bé immoble per causes fortuïtes o accidentals i que no afecten fonamentalment l'estructura resistent, i d'acord amb l'article 12.4 del ROAS, les obres de reparació menor consisteixen en obres de reparació necessàries per esmenar un dany produït en un bé immoble per causes fortuïtes o accidentals, i que no revesteixen complexitat tècnica constructiva, per no ser necessàries obres arquitectòniques bàsiques –en referència a les obres que afecten fonamentalment l'estructura de la resistència, la sustentació, la seguretat dels edificis i instal·lacions, o suposen alteració del volum.

defineixi amb precisió les obres i les seves característiques tècniques i un pressupost amb expressió dels preus unitaris descompostos. Al mateix temps, l'article 34 del ROAS fa referència a aquests documents com "una memòria i la documentació tècnica o administrativa necessàries per tal de definir, executar i valorar les obres i els treballs que exigeixin les reparacions", de manera que el contingut exigint als documents que preveuen aquests dos articles es pot considerar equivalent –amb la diferència que l'article 126 del RGLCAP preveu, a més, com a document necessari "un pressupost amb expressió dels preus unitaris descompostos".

Per tant, és possible afirmar que en els contractes de reparació menor es poden simplificar els documents que hauria de tenir el projecte d'obres segons el que s'estableix en l'article 233.1 de la LCSP, tenint en compte que tant l'article 126 del RGLCAP com l'article 34 del ROAS preveuen i regulen aquesta possibilitat de simplificació documental. Aquestes consideracions es poden fer extensibles, al seu torn, a la documentació que requereix l'article 35 del ROAS pel que fa a les obres de conservació i manteniment, atès que aquest precepte disposa que "les obres de conservació i manteniment han de ser objecte d'un pressupost, i, si escau, d'una documentació anàloga a la de les de reparacions menors". Per tant, és possible afirmar l'aplicabilitat i vigència dels articles 34 i 35 del ROAS.

Finalment, s'ha de respondre la qüestió de si en els contractes d'obra de conservació i manteniment resulta aplicable l'especialitat procedimental de tramitació prevista en l'article 37.6 del ROAS, o si aquest precepte només resulta aplicable als contractes d'obres menors de valor estimat inferior a 40.000 euros.

L'article 37 del ROAS estableix el procediment que s'ha de seguir per tramitar els projectes d'obres locals i preveu, amb caràcter general, que el procediment ha de constar del tràmit d'informació pública –vigent, tal com s'analitza en l'Informe 32/2023, de 13 de desembre de 2023, d'aquesta Junta, ja esmentat–, si bé també preveu com a especialitat, en l'apartat 6, que "per a les obres de conservació i manteniment, reparacions menors o meres instal·lacions complementàries en els edificis dels ens locals, és suficient que l'òrgan competent de la corporació aprovi la documentació a què es refereixen els articles 34 i 35 d'aquest Reglament". Davant la claredat del precepte no hi ha dubte que es refereix als contractes de conservació i manteniment –també als de reparació menor– amb independència de l'import de les obres, de manera que aquests contractes no han d'incorporar el tràmit d'informació pública.

Sobre la base de les consideracions anteriors, la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Pública formula les següents

CONCLUSIONS

I. La qualificació jurídica com a contracte d'obres o de subministrament d'un contracte que inclou l'adquisició i instal·lació d'un producte o bé moble, i la qualificació jurídica com a contracte de serveis o d'obres dels contractes de conservació i manteniment d'edificis, específicament els de complexitat tècnica escassa, s'ha d'establir segons la seva finalitat, com a criteri central.

Adicionalment, també s'ha de tenir en compte, pel que fa a la qualificació com a contracte d'obres o de serveis de conservació i manteniment, la seva configuració com a contractes de resultat o com de tracte successiu, i pel que fa a la distinció entre els contractes de subministrament i d'obres, s'ha de tenir en compte el caràcter principal de la prestació, ja sigui aquesta una obra que inclogui béns que en constitueixin un complement natural i de valor reduït en relació amb el total del projecte, que hagin de ser emprats mitjançant instal·lacions fixes a l'obra, o un subministrament que inclogui, de manera accessòria, operacions de col·locació i instal·lació dels productes o béns mobles que en constitueixen l'objecte. Altrament, quan no s'incloguin en l'objecte del contracte d'obres o de subministraments les prestacions d'altres contractes i escaigui fusionar prestacions de diferent naturalesa procedirà recórrer a un contracte mixt.

II. Els articles 34, 35 i 37 del ROAS són vigents i aplicables en l'àmbit local de Catalunya, de manera que en els contractes de reparacions simples o menors es poden simplificar els documents que ha d'incloure el projecte d'obres, d'acord amb l'article 233.1 de la LCSP i l'article 126 del RGLCAP; i en el cas d'obres de conservació i manteniment, amb independència del seu import, no es requereix el tràmit d'informació pública del projecte d'obres.

Barcelona, 13 de desembre de 2023