

INFORME 8/2024, DE 14 DE MARZO, SOBRE LA CALIFICACIÓN COMO CONTRATOS DE OBRAS DE LOS CONTRATOS QUE TENGAN POR OBJETO LA EJECUCIÓN DE ESTRUCTURAS NO PERMANENTES O DESMONTABLES.

I.- ANTECEDENTES

La Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Fuengirola, solicita informe a esta Comisión en los siguientes términos:

“El Ayuntamiento de Fuengirola, con motivo de la celebración de varias actuaciones musicales de carácter ocasional en el Castillo Sohail y Parque del Castillo, licita periódicamente la ejecución de las estructuras temporales desmontables (que consisten, sobre todo, en escenarios de las características que a continuación se indicarán) para la celebración de eventos en los citados espacios.

Con fecha de 28 de abril de 2023 y por un precio de 580.800,00 € IVA incluido, se formalizó el contrato de obras para la ejecución de las estructuras y construcciones temporales desmontables, cuyas características, de forma resumida, son las siguientes:

“- PLATAFORMA PRINCIPAL: Con unas medidas de 20,70 x 13,46 metros y una altura de 2,00 metros en la cota más alta sobre el terreno y en gran parte hasta 5 metros de altura sobre la excavación. Con alas técnicas de 4,14 x 10,35 metros y muros trasero planchado de 4,14m x 12,42 en dos partes, metros a la misma altura. Dispondrá de una plataforma trasera para backline de 16,56 x 2,07 metros. La plataforma deberá llevar frontal negro que cubra desde la parte superior de la misma al suelo, la cual deberá estar en perfectas condiciones y cumplir la normativa M2.

- PLATAFORMAS SECUNDARIAS: con unas medidas de 18,63 x 12,42 metros y una altura de 1,70 metros en la cota más alta con alas técnicas de 4,14 x 12,42 metros y de 6,21 x 12,42 metros a la misma altura. Dispondrá de una plataforma trasera para backline de 26,91 x 4,14 metros a la misma altura. La plataforma deberá llevar un frontal negro que cubra desde la parte superior de la misma al suelo, la cual deberá estar en perfectas condiciones y cumplir la normativa M2. Dicha plataforma llevara escaleras, rampas y muelles de cargas que se requieran para hacer practico el escenario tanto para los artistas, como para los técnicos.

- TECHO TÉCNICO: Ambas plataformas irán cubiertas con un techo de acero tipo Cassete o similar con capacidad de carga al uso de 23.000 kg repartidos uniformemente a una altura de 16 metros sobre suelo existente.

- TORRES LATERALES: dos muros laterales de 4,14 x 10,35 metros y un muro trasero de 20,70 x 4,14 metros a una altura de 16 metros con cantiléver dobles para la colocación de equipos de sonido con una capacidad de carga de 3.000 kg por cada módulo de 2,07 metros de frente en ambos escenarios. Estos módulos llevaran las vigas necesarias para la colocación de los puntos de rigging que solicite cada artista para la celebración de su show con los cambios estructurales que se necesiten.”

Los CPVs asignados, con arreglo al artículo 13 de la LCSP y su Anexo I, fueron los siguientes: 45223110-0 Instalación de estructuras metálicas. 45223800-4 Montaje e instalación de estructuras prefabricadas. La clasificación, no obligatoria, contemplada en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares fue la siguiente: Grupo C, Subgrupo 3 Estructuras metálicas. Categoría 3.

Debe advertirse que la calificación del contrato, dentro de la administración municipal no ha sido pacífica, si bien se ha optado finalmente, en los últimos años, por considerar que estamos ante un contrato de obras. Para apoyar la citada calificación se ha tenido en cuenta, principalmente, la consulta planteada en la Inspección de Trabajo de Murcia, con fecha 26 de junio de 2017, en relación con la



consideración del montaje de escenarios como obra de construcción, y que tuvo como respuesta (que se adjunta) la siguiente:

“El art. 2.1 a) del R.D 1627/97 de 24 de octubre por el que se aprueban las disposiciones mínimas de seguridad y salud en obras de construcción, define las mismas como “cualquier obra, pública o privada, con la que se efectúen trabajos de construcción o ingeniería civil cuya relación no exhaustiva figura en el anexo I”. Anexo I, que entre otros trabajos incluye en la citada definición, en su apartado d), “el montaje y desmontaje de elementos prefabricados” Definición que se completa con la contenida en el apartado a) del art. 3 de la Ley 32/2006 de 18 de octubre reguladora de la Subcontratación en Obra de Construcción.

Partiendo de la definición señalada, en algunos casos se han planteado dudas a la hora de considerar como obras de construcción los trabajos de montaje y desmontaje de escenarios para espectáculos. Pero lo cierto es que los citados trabajos tienen por objeto el montaje y desmontaje de estructuras metálicas prefabricadas. Actividades que tanto en el art. 2.1 a) del R.D 1627/97; como en el apartado d) del Anexo I de la citada norma, tienen la consideración de obra de construcción a los efectos oportunos.

La citada conclusión tiene además su fundamentación técnica en la Guía Técnica del R.D 1627/97 elaborada por el INSHT. Así, conforme a lo previsto en la Disposición Final 1ª del R.D 1627/97, en relación con lo previsto en el apartado 3 del art. 5 del R.D 39/97 se elabora por parte del INSHT una Guía Técnica de Construcción.

Documento que en su 2ª edición (marzo de 2012), analiza el concepto de obra de construcción recogido en el art. 2.1 a) del R.D 1627/97 señalando de forma literal que “se entenderá como obra de construcción el lugar donde se desarrolla con carácter temporal cualquiera de las actividades señaladas en el anexo I del RD 1627/1997 (que son las que recoge el artículo 2 de la Ley 32/2006) o de las relacionadas en el apartado 45 de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE 93), (actualmente Sección F: CONSTRUCCION que engloba los apartados 41,42 y 43 del CNAE 2009 regulado por el Real Decreto 475/2007, de 13 de abril), siempre que estén referidas a trabajos intrínsecamente asociados a actividades de construcción (edificación e ingeniería civil) y se ejecuten con tecnologías propias de este tipo de industrias”.

Además, en el Anexo I de la Guía del R.D 1627/97, se recoge una relación no exhaustiva de obras de construcción. Entre ellas, en el apartado 4 (página 55 del documento se hace referencia una vez más al “montaje y desmontaje de elementos prefabricados “. Para a continuación señalar que estarían comprendidos en este apartado actuaciones tales como el montaje y desmontaje de: escenarios (para conciertos, actuaciones públicas y otros), plazas de toros, invernaderos de grandes dimensiones, etc., siempre que dichos montajes/ desmontajes se ejecuten con tecnologías propias de la industria de la construcción.

Al margen de los argumentos antes señalados, hay que añadir que el RD 1627/1997 transpone, a nuestro ordenamiento jurídico, la Directiva 92/57/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las obras de construcciones temporales o móviles. La Comisión Europea, a principios del año 2011, aprobó una Guía de buenas prácticas, de carácter no vinculante, relativa a la mencionada directiva. Documento que en su página 35, en el ejemplo 48, considera como obra de construcción, el montaje de "estructuras para exposiciones y la instalación de los asientos de los espectadores de los festivales al aire libre.

De lo anteriormente expuesto debe concluirse que deberían considerarse dentro del ámbito de aplicación del R.D 1627/97 y de la Ley 32/2006, cualquier tipo de instalación, montaje o desmontaje de elementos prefabricados, incluidos los montajes y desmontajes de escenarios para eventos.”

En el año 2023, la empresa adjudicataria procedió a solicitar a la Subdirección General de Clasificación de Contratistas y Registro de Contratos, su clasificación como contratistas de obras, aportando a tales efectos los certificados de buena ejecución de las obras para la ejecución de las estructuras y construcciones temporales desmontables, formalizadas con el Ayuntamiento de Fuengirola, en el curso



de los últimos cinco años. La clasificación solicitada no fue concedida, alegando que la ejecución de las estructuras y construcciones temporales desmontables “no se ajusta a las definiciones propias de obras y edificaciones, que son de aplicación en el ámbito de la contratación y la clasificación de contratistas”.

Es por ello por lo que se plantean las siguientes cuestiones a la Comisión Consultiva de Contratación Pública:

Primera: Conocer si los contratos a celebrar que tengan por objeto la ejecución de las estructuras y construcciones temporales desmontables deben tipificarse como contratos de obras.

Segunda: En caso de que no puedan ser calificados como contratos de obras, se desea conocer que tipificación sería la correcta conforme al marco normativo vigente”.

II.- INFORME

Previamente al examen de fondo de las cuestiones suscitadas conviene tener presente que, en relación con el contenido de los informes, de acuerdo con el criterio reiteradamente sentado (Informes 5/2007, 6/2007 y 6/2009), a la Comisión Consultiva de Contratación Pública no le corresponde informar expedientes en concreto, salvo los supuestos específicos a que se refiere el artículo 2 del Decreto 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan la organización y funciones de este órgano consultivo.

Por tanto, los informes que se soliciten habrán de recaer sobre cuestiones que se susciten en relación con la interpretación general de las normas en materia de contratación pública, tal y como ocurre con la presente consulta.

1.- El Ayuntamiento de Fuengirola consulta sobre la posible calificación como contratos de obras de los contratos que tengan por objeto la ejecución de estructuras y construcciones desmontables para la celebración de eventos. En caso contrario, se consulta sobre la correcta tipificación del contrato conforme al marco normativo vigente.

En apoyo de la calificación como contrato de obras, la entidad consultante entiende que los CPV (Vocabulario Común de Contratación) que corresponden a este tipo de contratos, en aplicación del artículo 13 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) y su Anexo I, son los siguientes: 45223110-0 ‘instalación de estructuras metálicas’ y el 45223800-4 ‘montaje e instalación de estructuras prefabricadas’. Y el grupo y subgrupo de clasificación a exigir serían el grupo C, correspondiente a ‘edificaciones’, y subgrupo 3, ‘estructuras metálicas’.

Para apoyar la citada calificación se alude a la contestación a una consulta planteada a la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Murcia, evacuada en fecha 20 de julio de 2017, en la que se expresa que los escenarios para espectáculos son “*elementos prefabricados*”, cuyo montaje y desmontaje tienen la consideración de “*obra de construcción*”, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1.a) del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción, en relación con su anexo I apartado d), y en los mismos términos de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción. La mencionada consulta cita también la Guía Técnica para la evaluación y prevención de los riesgos relativos a las obras de construcción, que elabora el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo en cumplimiento de la disposición final primera del citado Real Decreto 1627/1997, según la cual, se incluyen entre los elementos prefabricados objeto de obras de construcción, actuaciones tales como el montaje y desmontaje de “*escenarios (para conciertos, actuaciones públicas y otros)*”. Por último, la Inspección Provincial alude a la Directiva 92/57/CEE, de 24 de junio de 1992, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles, que es



traspuesta a nuestro ordenamiento jurídico interno por el citado Real Decreto, y a la Guía de buenas prácticas aprobada por la Comisión Europea en 2011, relativa a la Directiva, que considera como obra de construcción, el montaje de "estructuras para exposiciones" y "la instalación de los asientos de los espectadores de los festivales al aire libre".

Finalmente, la entidad consultante hace referencia a la respuesta dada por parte de la Subdirección General de Clasificación de Contratistas y Registro de Contratos, de fecha 20 de junio de 2023, por la que se propone a la Comisión de Clasificación de Contratos de Obra la denegación de la clasificación en los subgrupos de la empresa que ha ejecutado las estructuras y construcciones temporales del Ayuntamiento en los últimos años en cuanto que *"no se ajusta a las definiciones propias de obras y edificaciones que son de aplicación en el ámbito de la contratación y la clasificación de contratistas."*

2.- La LCSP señala en su artículo 13.1 que son contratos de obras aquellos que tienen por objeto uno de los siguientes:

- a) *La ejecución de una obra, aislada o conjuntamente con la redacción del proyecto, o la realización de alguno de los trabajos enumerados en el Anexo I.*
- b) *La realización, por cualquier medio, de una obra que cumpla los requisitos fijados por la entidad del sector público contratante que ejerza una influencia decisiva en el tipo o el proyecto de la obra.*

Según se establece en su apartado segundo *"por obra se entenderá el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil, destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica, que tenga por objeto un bien inmueble"* y que *"también se considerará «obra» la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o de su vuelo, o de mejora del medio físico o natural."*

En el Anexo I de la LCSP, que relaciona los trabajos considerados objeto de los contratos de obra en el citado artículo 13 de la Ley, se recogen los códigos mencionados por la entidad consultante, 45223110-0 Instalación de estructuras metálicas y 45223800-4 Montaje e instalación de estructuras prefabricadas, al igual que el CPV no mencionado y más específico 45237000-7 Trabajos de construcción de escenarios. Estos tres códigos se hayan incluidos dentro de dos clases de CPV citadas por el anexo I, los dos primeros en la clase 45220000 Obras de ingeniería y trabajos de construcción y, el tercero, en la clase 45230000-6 Trabajos de construcción de tuberías, líneas de comunicación y líneas de conducción eléctrica, de autopistas, carreteras, aeródromos y vías férreas, trabajos de explanación, atendiendo a la estructura arbórea establecida por el anexo I del Reglamento (CE) n.º 213/2008 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) n.º 2195/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se aprueba el Vocabulario común de contratos públicos (CPV), y las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los procedimientos de los contratos públicos, en lo referente a la revisión del CPV.

Como puede observarse, no estarían incluidos en la clase 45210000-2 Trabajos de construcción de inmuebles, que sería la propia para edificaciones, sino en la 45220000-5, y dentro de ella, en la categoría 45223000-6 Trabajos de construcción de estructuras, o bien en la clase 45230000-6 dentro de la categoría 45237000-7 Trabajos de construcción de escenarios, que se encuentra en el último nivel de desagregación.

Por otra parte, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, establece en su artículo 2.1 que la misma *"es de aplicación al proceso de la edificación, entendiéndose por tal la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente..."*, lo que es totalmente incompatible con una estructura cuyo carácter sea temporal y desmontable. Esto es coherente con que no puedan ser encuadradas este tipo de actuaciones dentro de la clase 45210000-2 Trabajos de construcción de inmuebles, tal y como se ha indicado anteriormente. En este mismo sentido se pronuncia el Código Técnico de la Edificación, aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo.



Todo ello concuerda con la denegación, por parte de la Comisión de Clasificación de Contratistas de Obras de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, de las clasificaciones solicitadas por la empresa a la que se refiere la entidad consultante, de acuerdo con la documentación aportada, en cuanto que trata de justificar su experiencia en trabajos de montaje de estructuras temporales desmontables para alcanzar su clasificación en el grupo C relativo a “Edificaciones” del artículo 25.1 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante Reglamento LCAP).

No obstante, cabría un planteamiento diferente de clasificación en otro grupo, en concreto el grupo B, correspondiente a “Puentes, viaductos y grandes estructuras”, siempre que la estructura temporal tuviera la consideración de “gran estructura”, y dentro de este grupo, la del subgrupo 4 relativo a “Metálicos”, al tratarse de estructuras metálicas. Sin embargo, no es competencia de esta Comisión Consultiva pronunciarse sobre la concreta clasificación que procedería, que corresponde, en todo caso, a la Comisión de Clasificación de Contratistas de Obras de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.

Esta última hipótesis requeriría un pronunciamiento sobre si la construcción de escenarios a la que se refiere la CPV 45237000-7, incluida en el anexo I de la LCSP, debe tener carácter permanente y afectar a un bien inmueble para poder ser considerada “obra” a efectos de la legislación de contratos, y ello a pesar de que no pertenece a la clase de CPV destinada a “construcción de inmuebles” que antes se ha citado (clase 45210000-2) ni tiene el carácter de “edificación” que requiere en todo caso de permanencia, como también se ha indicado anteriormente. Sea como fuere, un pronunciamiento de este tipo condicionaría la determinación de la clasificación exigida para este tipo de actuaciones y, por tanto, se entiende que no es competencia de esta Comisión Consultiva.

3.- El artículo 77.1 a) de la LCSP establece como requisito indispensable para los contratos de obras cuyo valor estimado sea igual o superior a 500.000 euros *“que el empresario se encuentre debidamente clasificado como contratista de obras de los poderes adjudicadores”*. La competencia para adoptar los acuerdos relativos a la clasificación de las empresas, con eficacia general frente a todos los órganos de contratación, corresponde, de conformidad con lo indicado en el artículo 80 de la LCSP, a las Comisiones Clasificadoras de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado y por los órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas. No obstante, debe advertirse que la Comunidad Autónoma de Andalucía no ha asumido tal competencia, y no habiéndose creado, en consecuencia, un órgano equivalente a las citadas comisiones clasificadoras.

En consecuencia, dado que la posible calificación como contrato de obra de la realización de trabajos que tengan por objeto la ejecución de una estructura no permanente o desmontable para escenario, tiene importantes consecuencias desde el punto de vista de la clasificación, y entendiendo que un pronunciamiento de esta Comisión Consultiva acerca de su calificación como obra podría interferir en el ejercicio de la competencia de la Comisión Clasificadora de Contratistas de Obras de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (máxime cuando esta Comisión no tiene competencias clasificadoras), se considera que la cuestión formulada por el Ayuntamiento de Fuengirola no debe ser informada por la Comisión Consultiva de Contratación Pública de la Junta de Andalucía, sino que debe dirigirse a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.

Siendo la Comisión Clasificadora de Contratistas de Obras del Estado la competente para resolver las peticiones de clasificación que se presenten y aplicar los criterios de clasificación que se establecen en los artículos 30 y siguientes del Reglamento LCAP, debe estarse a su criterio interpretativo y el que, en su caso, pueda realizar la propia Junta Consultiva estatal de la que depende dicha Comisión.

Todo ello sin perjuicio de que, analizado el objeto del contrato concreto, pueda resultar que existan prestaciones propias de contratos de servicios o de suministro, en cuyo caso habrá de estarse al carácter de la prestación principal para calificar el contrato mixto, conforme a las reglas del artículo 18.1 de la LCSP, o



que no se pueda catalogar el contrato ni siquiera como de obras por no contener prestaciones propias de este tipo contractual y, en consecuencia, no ser subsumible en el CPV de “construcción de escenarios”.

III.-CONCLUSIONES

Dado que la posible calificación como contrato de obra de la realización de trabajos que tengan por objeto la ejecución de una estructura no permanente o desmontable para escenario tiene importantes consecuencias desde el punto de vista de la clasificación, y no teniendo esta Comisión Consultiva de Contratación Pública de la Junta de Andalucía competencias clasificadoras, se considera que debe redirigirse la consulta a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, por cuanto que la respuesta a la misma puede interferir en el ámbito competencial de la Comisión Clasificadora de Contratistas de Obras del Estado.

Es todo cuanto se ha de informar.