



CONSULTA 024/2026 de 28 de abril de 2026. Calificación jurídica de un contrato de instalación fotovoltaica.

1

CONSULTA (discurso directo)

“Este Ayuntamiento pretende llevar a cabo la ejecución de una instalación fotovoltaica en la cubierta del pabellón polideportivo municipal según la siguiente descripción: En la cubierta del edificio se pretende instalar una instalación fotovoltaica para autoconsumo con capacidad de 80kWp, compuesta por un campo solar formado por 144 paneles fotovoltaicos repartidos en 2 inversores de potencia nominal de 40 kW. La instalación del Inversor de 40 KW se compone de 4 String, con 18 paneles cada uno conectados en serie y ubicados sobre la cubierta plana con una orientación adecuada para este tipo de instalaciones. Todos los paneles fotovoltaicos de los String se instalarán sobre perfilería metálica con una inclinación de 30º.

En función del objeto del contrato, se plantea la siguiente cuestión:

1.- ¿Ante que tipo contractual nos encontraríamos, ante un contrato de suministro o un contrato de obra?”

RESPUESTA

La calificación jurídica de los contratos que incluyen, conjuntamente, la adquisición de determinados bienes y su posterior instalación exige para su resolución el análisis de cada caso concreto al no ser una cuestión pacífica ni desde el punto de vista doctrinal ni desde la práctica administrativa, cuestión que este servicio ya ha tenido oportunidad de analizar en consultas similares, como puede observarse en la [Consulta 11/2023](#) y [Consulta 100/2025](#).

De hecho, podemos encontrar en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) contratos con objetos muy similares que han sido calificados de diferentes formas por los órganos de contratación, alternando entre contratos de obras o contratos mixtos, en función de las circunstancias concurrentes y de la finalidad perseguida.

Resulta especialmente ilustrativo el Informe 4/13, de 27 de junio de 2014, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, que aborda la “Calificación de contrato de instalación



en edificio y obras”. En aquella ocasión, la Junta consideró que el contrato debía calificarse como de obra, al entender que la adquisición de los elementos necesarios (en aquel caso, luminarias) quedaba absorbida por el objeto principal del contrato, consistente en una instalación determinada sobre un bien inmueble. El criterio decisivo fue la finalidad última del contrato, orientada a la ejecución de una obra.

Ahora bien, el mencionado informe admite un enfoque diferente cuando la finalidad real del contrato se limita a la adquisición de equipos, siendo la instalación una obligación secundaria o incluso preexistente, como ocurre, por ejemplo, cuando se adquieren equipos de aire acondicionado destinados a integrarse en una infraestructura ya instalada. En estos supuestos, la calificación correcta sería la de contrato de suministro.

En una línea similar se pronuncia la Resolución 1122/2018, de 7 de diciembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, relativa a un contrato para la rehabilitación y modernización del alumbrado público municipal. El Tribunal calificó el contrato como mixto, y entendió que la prestación principal era de obras, al no perseguirse la simple adquisición de materiales sino el resultado global de un conjunto de trabajos complejos destinados a la renovación integral del sistema de alumbrado.

De la doctrina expuesta puede extraerse que no existe una regla automática para calificar este tipo de contratos. La clave reside en analizar: la finalidad esencial del contrato, atendiendo al resultado que se pretende alcanzar; la relevancia técnica y funcional de la instalación asociada al suministro; y la magnitud e impacto de las obras necesarias.

Vista la documentación recibida con la presente consulta, el Proyecto de Instalación Fotovoltaica, este servicio entiende que la calificación como un contrato de suministro, dada la envergadura de la instalación que ha de realizarse, no sería la más adecuada; teniendo más encaje en un contrato de obra, al entenderse que la instalación a realizar se encuentra dentro de las contenidas en el Anexo I de Trabajos contemplados en el art. 13 de la LCSP; pudiendo valorarse también la opción de contrato mixto de obra y suministro.

El artículo 18 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), define el contrato mixto de la siguiente manera:



“1. Se entenderá por contrato mixto aquel que contenga prestaciones correspondientes a otro u otros de distinta clase.

Únicamente podrán celebrarse contratos mixtos en las condiciones establecidas en el artículo 34.2 de la presente Ley.

El régimen jurídico de la preparación y adjudicación de los contratos mixtos se determinará de conformidad con lo establecido en este artículo; y el de sus efectos, cumplimiento y extinción se determinará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 122.2.

Para la determinación de las normas que regirán la adjudicación de los contratos mixtos cuyo objeto contenga prestaciones de varios contratos regulados en esta Ley, se estará a las siguientes reglas:

a) Cuando un contrato mixto comprenda prestaciones propias de dos o más contratos de obras, suministros o servicios se atenderá al carácter de la prestación principal.

(...)

3. No obstante lo establecido en el apartado 1, en los casos en que un elemento del contrato mixto sea una obra y esta supere los 50.000 euros, deberá elaborarse un proyecto y tramitarse de conformidad con los artículos 231 y siguientes de la presente Ley.

(...)”.

En la mayoría de los supuestos, como sería el caso de la celebración de un contrato mixto de obra y suministro, la identificación de la prestación principal constituye el eje central para determinar el régimen jurídico de la preparación y adjudicación del contrato.

La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, siguiendo la doctrina establecida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, considera la prestación principal como un concepto jurídico indeterminado que exige ponderar, entre otros factores: el objeto definido en el contrato; la finalidad básica de la contratación; la relevancia técnica de cada prestación; la forma de ejecución y retribución; y su importancia económica.

En definitiva, la calificación de un contrato que combine suministro e instalación no puede resolverse de forma automática, siempre de la misma manera para todos los supuestos en que



concurrán ambos. Será necesario, en cada caso concreto, que el órgano de contratación motive adecuadamente si nos encontramos ante un contrato de obras, de suministro o mixto, justificando la conexión funcional de las prestaciones y, en su caso, la necesidad de integrarlas en un único contrato.

4

Cuando se opte por la calificación como contrato mixto, deberá identificarse de forma clara cuál es la prestación principal, pues de ello dependerá el régimen jurídico aplicable a la preparación y adjudicación, sin perjuicio de que cada prestación quede sujeta a las normas propias de su tipología contractual en sus efectos, cumplimiento y extinción.

A modo de **conclusión** este servicio expone lo siguiente:

1. Entre la calificación del contrato como suministro o de obra que plantea la consulta, este servicio considera que no cabría su catalogación como suministro, ya que la instalación que lleva aparejada resulta compleja, requiriendo la realización de una serie de trabajos que se definen en el proyecto que se acompaña como documentación a la consulta.
2. La calificación del contrato de obra, por tanto, parecería la más acertada conforme a lo dispuesto en el artículo 13.1.a) de la LCSP, al poder englobarse en los trabajos contenidos en el Anexo I; sin perjuicio de que el órgano de contratación, atendiendo a las características específicas del caso concreto, considere más adecuado calificar el contrato como mixto de obras y suministro.

Finalmente, indicar que la presente respuesta a la consulta planteada tiene carácter meramente informativo y, en ningún caso, resulta vinculante.

Es muy importante para el servicio InfocontrataCLM valorar la calidad de la atención que ofrecemos; para ello, ponemos a su disposición esta breve encuesta. Estaríamos encantados de recibir su opinión para poder seguir mejorando. ¡Muchas gracias por su colaboración!

[Califique la respuesta a esta consulta](#)

SERVICIO DE ASESORAMIENTO Y NORMALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN