



CONSULTA: 054/2026 de 17 de septiembre de 2026. Sistemas dinámicos de adquisición para la contratación conjunta de proyecto y obra de instalaciones de refrigeración: condiciones y elementos a tener en cuenta.

CONSULTA (discurso directo)

1

“¿Podría llevarse a cabo a través de un sistema dinámico de adquisición las obras de instalación de equipos de refrigeración en centros XXXXXX?”

De hecho, en lugar de obras sería articulado a través de redacción de proyecto + obra de instalación de dichos equipos mediante una infinidad de contratos específicos dentro de un SDA.”

RESPUESTA

Para dar respuesta a la consulta planteada, resulta necesario partir de la regulación contenida en 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), relativa a los sistemas de racionalización técnica de la contratación.

En primer lugar, el artículo 218 LCSP establece, dentro de las normas generales de la racionalización técnica de la contratación, que:

“Para racionalizar y ordenar la adjudicación de contratos las Administraciones Públicas podrán concluir acuerdos marco, articular sistemas dinámicos, o centralizar la contratación de obras, servicios y suministros en servicios especializados, conforme a las normas de este capítulo”.

En particular, en cuanto a la delimitación de los sistemas dinámicos de adquisición (en adelante, SDA), el artículo 223, apartado primero, LCSP dispone que:

“1. Los órganos de contratación podrán articular sistemas dinámicos de adquisición de obras, servicios y suministros de uso corriente cuyas características, generalmente disponibles en el mercado, satisfagan sus necesidades, siempre que el recurso a estos instrumentos no se efectúe de forma que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada”.



De este modo, debe señalarse, en primer lugar, que la LCSP contempla expresamente la posibilidad de articular un SDA para la contratación de obras, por lo que las obras de instalación de equipos de refrigeración no quedan excluidas, por razón de su naturaleza, del ámbito objetivo de esta técnica de racionalización.

Asimismo, el apartado 3 del citado artículo 223 permite dividir el sistema en categorías de productos, obras o servicios definidas objetivamente, señalando, además, que podrán utilizarse como criterios para su definición, entre otros, *“el volumen máximo admisible de contratos que el órgano de contratación prevea adjudicar en el marco del sistema, o la zona geográfica específica donde vayan a ejecutarse estos contratos específicos”*.

Por otra parte, debe tenerse presente que los acuerdos marco y los SDA no constituyen propiamente procedimientos de adjudicación en sentido estricto, sino instrumentos de racionalización de la contratación, cuya finalidad es ordenar la adjudicación de contratos que se pretendan celebrar durante un determinado periodo.

Así lo señala expresamente este Servicio en su [Consulta 009/2026, de 4 de marzo de 2026](#), al indicar que los acuerdos marco y los SDA *“no son propiamente procedimientos de adjudicación en sentido estricto, sino instrumentos de racionalización de la contratación que la ley prevé con el objetivo de fijar las condiciones generales de los contratos que se pretendan adjudicar durante un período determinado”*. Además, dicha consulta señala que estos instrumentos pretenden *“agrupar y ordenar la adquisición de suministros, obras o servicios de manera conjunta que puedan preverse y repetirse en el tiempo”*, y que resultan especialmente adecuados *“cuando se prevé la contratación de necesidades recurrentes”*.

Por tanto, la previsión de sucesivas actuaciones de instalación en distintos centros XXXXX puede constituir, en principio, una circunstancia que justifique la utilización de un SDA, siempre que las prestaciones que se pretendan contratar respondan a las características exigidas por el artículo 223 LCSP y puedan quedar adecuadamente encuadradas en categorías objetivamente definidas. Ahora bien, la mera existencia de numerosas actuaciones futuras no determina por sí sola la idoneidad del SDA. Será necesario analizar si las concretas obras que se pretenden contratar pueden calificarse como *“obras (...) de uso corriente cuyas características, generalmente disponibles en el mercado, satisfagan sus necesidades”*, en los términos del previamente citado artículo 223.1 LCSP.



En este sentido, para determinar el alcance de la expresión “*de uso corriente*” empleada por el artículo citado en el párrafo anterior, resulta de interés el [Manual de la Comisión Europea sobre sistemas dinámicos de adquisición elaborado por el Grupo de Expertos de Varias Partes Interesadas sobre Contratación Electrónica \(EXEP\)](#), así como el análisis efectuado por el [Observatorio de Contratación Pública en su artículo “Compras de uso corriente y Sistemas Dinámicos de Adquisición: contra una lectura reductiva y a favor de un estándar funcional de racionalización”](#).

De acuerdo con este enfoque, el carácter de uso corriente no debe identificarse necesariamente con prestaciones simples, de reducido importe, escaso contenido técnico o fácilmente ejecutables. Por el contrario, una prestación técnicamente compleja puede ser susceptible de ser contratada mediante un SDA cuando exista un mercado que la ofrezca de manera general y pueda ser objeto de una adecuada normalización mediante categorías, especificaciones técnicas objetivables y condiciones que permitan comparar las ofertas de los distintos operadores económicos.

En consecuencia, el elemento determinante no sería tanto la complejidad técnica de la obra como su aptitud para ser racionalizada mediante el propio SDA. Para ello, deberían concurrir, entre otros, elementos tales como la existencia de una pluralidad de operadores capaces de prestar soluciones sustancialmente comparables, la posibilidad de definir categorías homogéneas mediante parámetros objetivos, la disponibilidad general de las prestaciones en el mercado, la posibilidad de determinar de antemano las condiciones esenciales de las futuras contrataciones, y la existencia de información suficiente que permita comparar las ofertas formuladas en los sucesivos contratos específicos.

Desde esta perspectiva, no bastaría con afirmar que las obras de instalación de equipos de refrigeración son susceptibles de ser agrupadas genéricamente bajo una misma denominación. Será necesario analizar si las concretas prestaciones que se pretenden contratar presentan un grado suficiente de homogeneidad que permita que los contratos específicos puedan ser encuadrados en categorías previamente definidas y que los distintos operadores económicos puedan formular ofertas sobre una prestación sustancialmente comparable.

Así, podría plantearse la división del SDA en categorías atendiendo a determinados parámetros objetivos, tales como la tipología de instalación, rangos de potencia frigorífica, características técnicas de los equipos, condiciones de las instalaciones existentes, características comunes de



los edificios o ámbito territorial de ejecución, siempre que tales parámetros permitan determinar de forma suficiente el contenido de las prestaciones que posteriormente serán objeto de los contratos específicos.

Ahora bien, la utilización de categorías no puede convertirse en un mecanismo para trasladar al momento de cada contrato específico la definición sustancial de la prestación que debería haber quedado determinada al configurar el SDA. En este sentido, debe diferenciarse entre la concreción de una necesidad dentro de unos parámetros previamente establecidos y la determinación *ex novo* de la solución técnica que constituye el objeto del contrato.

En el primer supuesto, el SDA podría resultar adecuado. Así ocurriría cuando el sistema hubiera definido previamente una determinada tipología de instalación, sus características técnicas mínimas, los rangos de potencia y los restantes elementos necesarios para que, ante la necesidad concreta de un centro XXXXX, los operadores pudieran formular ofertas sobre una prestación previamente determinada o sobre soluciones sustancialmente equivalentes y objetivamente comparables.

En cambio, la situación sería diferente si, para cada centro XXXXX, fuera necesario realizar un estudio técnico individualizado que determinase qué solución de refrigeración resulta necesaria y, a partir de ese estudio, definir el número y tipología de equipos, su ubicación, la potencia requerida, las adaptaciones de las instalaciones existentes, las soluciones de distribución o las actuaciones eléctricas o estructurales necesarias.

En tal caso, la categoría previamente definida podría dejar de constituir una verdadera categoría de prestaciones homogéneas para convertirse en un marco excesivamente abierto dentro del cual cada contrato específico tendría un objeto sustancialmente singular.

Debe tenerse presente, además, que el artículo 223.3 LCSP permite establecer categorías de obras objetivamente definidas, mientras que el artículo 224.3 exige que, cuando el sistema se haya dividido en categorías, se especifiquen los criterios de selección aplicables a cada una de ellas. Por su parte, el artículo 226.1 dispone que cada contrato específico deberá ser objeto de una licitación, y el apartado 4 del mismo precepto establece que la adjudicación se efectuará con arreglo a los términos establecidos previamente en los pliegos del SDA, que podrán concretarse con mayor precisión en la correspondiente invitación.



De este régimen se desprende que el SDA admite que las necesidades concretas se determinen progresivamente, pero no que los elementos esenciales de la prestación queden completamente indeterminados hasta el momento de cada contrato específico. No existe, por otra parte, un número máximo legal de parámetros o subcategorías cuya superación determine automáticamente la improcedencia del sistema; lo relevante es si las variables permiten seguir hablando de una misma familia de prestaciones objetivamente comparable o, por el contrario, hacen que cada actuación requiera una configuración sustancialmente diferente.

En este último supuesto, si dentro de cada categoría fuera necesario introducir un elevado número de variables, subcategorías, condiciones particulares y específicas para cada centro hasta el punto de que la prestación no pudiera determinarse sin elaborar previamente una solución técnica singular, ello constituiría un indicio relevante de que las actuaciones no presentan el grado de racionalización necesario para ser adecuadamente articuladas mediante un SDA.

La cuestión resulta particularmente relevante porque el sistema debe preservar una competencia efectiva. El artículo 224.2 LCSP dispone que serán admitidos en el sistema todos los solicitantes que cumplan los criterios de selección, sin que pueda limitarse el número de candidatos admisibles. Posteriormente, de conformidad con el artículo 226.2 LCSP, en cada contrato específico deberán ser invitados todos los operadores previamente admitidos en la categoría correspondiente.

Para ello, las condiciones de cada contrato específico deben permitir que los distintos licitadores puedan formular sus ofertas sobre una prestación suficientemente definida y comparable. Esta circunstancia adquiere especial relevancia cuando se pretende que los operadores económicos no se limiten a ofertar el precio de una solución previamente definida, sino que deban elaborar ellos mismos la solución técnica que consideran adecuada para cada centro XXXXX.

Si cada licitador, partiendo de una misma necesidad genérica como, por ejemplo, refrigerar un determinado centro XXXXX, tuviera que realizar su propio estudio, diseñar una solución diferente, determinar el número y ubicación de los equipos, seleccionar la configuración técnica y valorar las obras auxiliares necesarias, las ofertas podrían responder a soluciones técnicas sustancialmente diferentes.



En estas circunstancias, la comparación entre las ofertas podría dejar de realizarse sobre una prestación común previamente definida y pasar a realizarse sobre diferentes soluciones diseñadas individualmente por cada licitador. Ello dificulta la racionalización propia de un SDA, en la medida en que el sistema debería permitir que la competencia se produzca sobre prestaciones que puedan ser objetivamente comparadas con arreglo a los criterios previamente establecidos.

En este punto resulta ilustrativo el ejemplo de los invernaderos prefabricados analizado por el [Observatorio de Contratación Pública, en su artículo previamente citado](#): la complejidad técnica o la existencia de numerosos elementos no impide por sí misma la utilización de un SDA cuando existe un mercado suficientemente desarrollado y la prestación puede configurarse mediante parámetros objetivos. Lo relevante es, por tanto, la posibilidad de normalizar y comparar la prestación, y no la ausencia de complejidad técnica.

Trasladado al supuesto de los equipos de refrigeración, podría afirmarse, en abstracto, que la complejidad técnica de una instalación tampoco impediría por sí sola su inclusión en un SDA si existiera un mercado suficientemente desarrollado y plural, y pudieran definirse previamente parámetros tales como la tipología de equipos, potencia frigorífica, eficiencia, características de instalación, condiciones técnicas mínimas y demás elementos necesarios para configurar soluciones sustancialmente comparables.

Sin embargo, la situación sería distinta si la instalación de cada centro XXXXX exigiera determinar previamente, mediante un estudio singular, cuál es la solución técnica que debe adoptarse. En tal caso, la singularidad no se encontraría únicamente en determinados elementos configurables de una prestación común, sino en la propia definición de la solución objeto del contrato.

Así, mientras que en el supuesto de una prestación estandarizable los distintos licitadores podrían competir ofreciendo una misma solución previamente definida conforme a parámetros objetivos, en el supuesto planteado podría ocurrir que cada licitador tuviera que diseñar una solución diferente para cada centro. Esta circunstancia dificultaría que las ofertas fueran sustancialmente comparables y, por tanto, la utilización del SDA como instrumento de racionalización.

Por ello, la mera existencia de un elevado número de centros XXXXX y la previsión de que puedan ser necesarias numerosas instalaciones no resulta suficiente, por sí misma, para justificar el



recurso a un SDA. La multiplicidad de futuras contrataciones puede hacer aconsejable la utilización de una técnica de racionalización, pero es necesario que exista una prestación susceptible de ser racionalizada.

En definitiva, para determinar la adecuación del SDA en el supuesto planteado debería analizarse previamente si puede definirse una familia de actuaciones de refrigeración suficientemente homogénea, de manera que una misma necesidad, debidamente parametrizada, pueda ser satisfecha mediante una solución previamente definida o mediante soluciones sustancialmente equivalentes y objetivamente comparables, sin que cada contrato específico exija volver a diseñar desde cero el objeto contractual.

Si, por el contrario, las características de cada centro determinan que la solución de refrigeración sea sustancialmente singular y que para definirla sea necesario introducir un elevado número de variables y condiciones particulares, hasta el punto de que cada actuación requiera la elaboración de un proyecto individualizado que determine *ex novo* las características esenciales de la obra, resultaría más difícil justificar que las prestaciones reúnen las características propias de las obras de uso corriente generalmente disponibles en el mercado y que pueden ser adecuadamente encuadradas en categorías objetivas de un SDA.

Una vez analizadas las cuestiones relativas a la utilización de las técnicas de racionalización de la contratación y, aunque no constituya propiamente el objeto de la presente consulta, conviene hacer referencia al régimen aplicable a la contratación conjunta de la redacción del proyecto y la ejecución de la obra, por cuanto esta posibilidad está sujeta a requisitos específicos conforme a la LCSP.

A este respecto, el artículo 231, apartado primero, LCSP establece que *“la adjudicación de un contrato de obras requerirá la previa elaboración, supervisión, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto que definirá con precisión el objeto del contrato”*.

La regla general, por tanto, es que la Administración disponga previamente del proyecto que defina con precisión la obra objeto de contratación. No obstante, el artículo 234.1 LCSP contempla, con carácter excepcional, la contratación conjunta de la elaboración del proyecto y la ejecución de las obras correspondientes, únicamente cuando concurra alguno de los supuestos previstos en el propio precepto y su concurrencia se justifique debidamente en el expediente:



“1. La contratación conjunta de la elaboración del proyecto y la ejecución de las obras correspondientes tendrá carácter excepcional y solo podrá efectuarse en los siguientes supuestos cuya concurrencia deberá justificarse debidamente en el expediente:

a) Cuando motivos de orden técnico obliguen necesariamente a vincular al empresario a los estudios de las obras. Estos motivos deben estar ligados al destino o a las técnicas de ejecución de la obra.

b) Cuando se trate de obras cuya dimensión excepcional o dificultades técnicas singulares, requieran soluciones aportadas con medios y capacidad técnica propias de las empresas”.

Además, el referenciado artículo en su apartado segundo establece que *“en todo caso, la licitación de este tipo de contrato requerirá la redacción previa por la Administración o entidad contratante del correspondiente anteproyecto o documento similar y solo, cuando por causas justificadas fuera conveniente al interés público, podrá limitarse a redactar las bases técnicas a que el proyecto deba ajustarse”.*

La contratación conjunta de proyecto y obra constituye, por tanto, una excepción a la regla general de previa elaboración del proyecto y no una modalidad que pueda utilizarse con carácter ordinario por el mero hecho de resultar conveniente para la Administración. Esta interpretación ha sido mantenida por la doctrina administrativa, entre otros, por el [Informe 2/2022, de 21 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón](#), y por la [Resolución 576/2020 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales](#), en relación con el carácter excepcional y los requisitos específicos de esta modalidad.

A ello se añade una dificultad específica derivada de las características de las actuaciones objeto de consulta. La instalación de equipos de refrigeración en distintos centros XXXXX puede requerir soluciones técnicas diferentes en función, entre otras circunstancias, de las características constructivas de cada edificio, las instalaciones existentes, la potencia necesaria, la distribución de espacios, las condiciones de eficiencia energética, las necesidades de adaptación de las instalaciones eléctricas o de climatización, y las características estructurales de cada centro.

En este sentido, si esas diferencias pueden ser previamente parametrizadas y encuadradas en categorías objetivamente definidas, el hecho de que existan determinadas particularidades entre centros no impediría necesariamente la utilización de un SDA. Por el contrario, si esas



diferencias son precisamente las que determinan cuál debe ser la solución técnica y exigen que cada contratista diseñe un proyecto singular para cada actuación, la utilización del sistema resultaría más difícil de conciliar con el requisito de que se trate de obras de uso corriente cuyas características estén generalmente disponibles en el mercado.

Por consiguiente, no existe una incompatibilidad abstracta entre un SDA y contratos específicos que comprendan conjuntamente proyecto y obra. Sin embargo, en cada caso deberá poder justificarse la concurrencia de alguno de los supuestos del artículo 234.1 LCSP. Además, cuando la necesidad de redactar un proyecto específico derive precisamente de que cada centro requiere una solución técnica singular, dicha circunstancia deberá valorarse conjuntamente con las exigencias del artículo 223 LCSP sobre obras de uso corriente y características generalmente disponibles en el mercado.

En este punto resulta asimismo relevante el artículo 125.1 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, conforme al cual *“los proyectos deberán referirse necesariamente a obras completas, entendiéndose por tales las susceptibles de ser entregadas al uso general o al servicio correspondiente, sin perjuicio de las ulteriores ampliaciones de que posteriormente puedan ser objeto y comprenderán todos y cada uno de los elementos que sean precisos para la utilización de la obra”*.

El apartado tercero del mismo artículo establece que:

“3. Cuando se trata de obras que por su naturaleza o complejidad necesiten de la elaboración de dos o más proyectos específicos y complementarios, la parte de obra a que se refiera cada uno de ellos será susceptible de contratación independiente, siempre que el conjunto de los contratos figure un plan de contratación plurianual”.

Esta regulación refuerza la necesidad de que cada actuación de obra quede adecuadamente definida y permita identificar la prestación completa que se pretende contratar.

Por tanto, la utilización de un SDA no exime de las exigencias propias de la preparación de los contratos de obras ni permite diferir indefinidamente la definición sustancial de su objeto hasta el momento de cada contrato específico. Lo determinante será comprobar que los pliegos del SDA permiten definir previamente, mediante categorías y condiciones objetivas, las características esenciales de las actuaciones que posteriormente serán objeto de licitación, sin



que cada contrato específico requiera determinar *ex novo* la solución técnica y los elementos esenciales de la obra.

Por último, en virtud de lo expuesto anteriormente, y respondiendo a la cuestión planteada, cabe **concluir** lo siguiente:

10

- La LCSP permite expresamente articular SDA de obras, por lo que, en abstracto, las obras de instalación de equipos de refrigeración no están excluidas de esta técnica de racionalización.
- El requisito de que se trate de obras de “uso corriente” no exige que las prestaciones sean simples o de escasa complejidad, sino que sus características estén generalmente disponibles en el mercado y puedan ser racionalizadas mediante categorías, parámetros y condiciones objetivamente definidos que permitan una competencia efectiva sobre prestaciones suficientemente comparables.
- La mera previsión de numerosas actuaciones en distintos centros XXXXX no justifica por sí sola el recurso a un SDA. Será necesario que las distintas actuaciones presenten un grado suficiente de homogeneidad y puedan encuadrarse en categorías previamente definidas, de manera que sus diferencias puedan concretarse mediante parámetros objetivos y no impliquen definir de nuevo la prestación en cada contrato específico.
- El eventual problema no radica en que las instalaciones de refrigeración sean obras técnicamente complejas, sino en que el SDA se configure como una contratación de soluciones completas y singulares, en la que cada contrato específico requiera diseñar *ex novo* la solución de refrigeración, determinar sus elementos esenciales y, en su caso, redactar el proyecto correspondiente. Por el contrario, el SDA podría resultar adecuado si se estructura en categorías y prestaciones suficientemente definidas y comparables, limitándose los contratos específicos a concretar las necesidades dentro de los parámetros previamente establecidos.
- La contratación conjunta de proyecto y obra no es incompatible, por sí misma, con un SDA, pero constituye una modalidad excepcional sometida a los requisitos del artículo 234 LCSP. En todo caso, cuando la definición de la solución técnica de cada centro requiera un proyecto individualizado que determine sustancialmente el objeto de la obra, ello constituye una dificultad adicional para su adecuada articulación mediante un SDA.



- En consecuencia, si no resulta posible definir categorías y condiciones objetivas que permitan que las sucesivas actuaciones sean sustancialmente comparables, deberá valorarse la utilización de procedimientos de adjudicación independientes u otras técnicas de racionalización que resulten jurídicamente adecuadas.

11

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