



CONSULTA 091/2024, de 29 de octubre de 2024. Vinculación de las prestaciones objeto del contrato y concepto de unidad funcional.

CONSULTA (discurso directo)

1

“Necesitamos ejecutar Memoria de “Obras de adecuación de Gimnasio Municipal” (adjunto memoria). El objeto es la adecuación acceso al edificio (PBL sin IVA: 7.276,13 €) y la instalación fotovoltaica (PBL sin IVA: 16.100,00 €). Me surge la duda si lo podría considerar todo como obra y aplicar el régimen jurídico de contrato de obras, con lo cual podría hacerlo por adjudicación directa o por el contrario tendría que realizar un contrato mixto (prestación principal: suministros) y hacerlo mediante procedimiento abierto”

RESPUESTA

Para dar respuesta a la consulta planteada, debemos partir de la tipificación de las prestaciones que indica la consultante que es necesario acometer; es decir, es preciso identificar qué tipo de contrato (obra, servicio o suministro) constituyen tanto los trabajos de adecuación de acceso al edificio, como la instalación de placas fotovoltaicas en aquél.

El artículo 13 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 (LCSP, en lo sucesivo), que regula el contrato de obras, señala lo siguiente:

1. 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) (...)

2. (...)

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.



(...)”.

Así pues, las obras de adecuación del terreno de acceso al gimnasio se tipificarían, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.2, segundo párrafo, como un contrato de obras. Dado su importe económico (PBL sin IVA: 7.276,13 €), cabe su viabilidad jurídica como un contrato menor, al no sobrepasar los umbrales establecidos en el artículo 118.1 de la LCSP que, para el contrato de obras, requiere que el valor estimado sea inferior a 40.000 €.

En cuanto a la instalación de placas fotovoltaicas en el gimnasio, podemos encuadrarla dentro de los trabajos a que se refiere el Anexo I de la LCSP, incluidos en la clase 45,34 “otras instalaciones de edificios y obras”. Tratando, pues, este tipo de instalaciones como contrato de obra, y dado el importe de las mismas (PBL sin IVA: 16.100,00 €), también podría catalogarse como contrato menor y adjudicarse siguiendo la tramitación prevista para el mismo en la LCSP.

No obstante lo anterior, recomendamos la lectura de la [consulta 11/2023](#), que se refiere a la calificación de un contrato que lleva consigo la adquisición de un producto y su ulterior instalación, como es el caso que nos ocupa, relativo a la instalación de placas fotovoltaicas.

Una vez que se han tipificado ambas prestaciones como contrato de obras, hemos de advertir que para que puedan tramitarse de forma conjunta es preciso que exista entre ellas la “unidad funcional” a que se refiere la doctrina y jurisprudencia. En relación a este concepto, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en su Informe 12/15, de 6 de abril de 2016, de la JCCA del Estado , señala lo siguiente (el resaltado es nuestro):

*“(...) La idea fundamental, así pues, que debe regir la posibilidad de contratar separadamente prestaciones que guarden alguna relación entre sí, deberá ser **la idea de si constituyen una unidad operativa o funcional; es decir, si son elementos inseparables para el logro de una misma finalidad o si son imprescindibles para el correcto funcionamiento de aquello que se pretende conseguir mediante la celebración del contrato.** En el caso de que constituyan una unidad operativa o sustancial y se divida el contrato, estaremos ante un fraccionamiento.*

(...)



En el caso concreto, el contrato de obras adjudicado presenta una unidad funcional, como es la reparación de las aceras de la ciudad. El hecho de que se divida en lotes obedece a la única finalidad de que se beneficien a las pequeñas empresas de ese municipio. Esta finalidad por sí sola, no justifica que se proceda a dividir el objeto del contrato, rompiendo esa unidad funcional, por lo que deben respetarse las reglas generales de adjudicación de contratos, en cuanto a la publicidad, la concurrencia y el procedimiento a seguir, que serán las correspondientes a la totalidad del objeto del contrato adjudicado, esto es, al conjunto de todas las reparaciones previstas, sin que resulte válido, en opinión de esta Junta Consultiva, que se puedan adjudicar los contratos por separado.

Por tanto, si se entiende que la prestación de estos servicios en los diferentes inmuebles adscritos constituye una unidad operativa o funcional no cabría tramitar diferentes expedientes de contratación, sino un único expediente que comprendiese todos los edificios, sin perjuicio de su división en lotes con arreglo al artículo 86.3 del TRLCSP.

(...)

*En este sentido es reiterada la doctrina de esta Junta Consultiva (informes nº 31/12, de 7 de mayo, 1/09, de 25 de septiembre, 16/09, de 31 de marzo de 2009, 57/09, de 1 de febrero, 69/08, de 31 de marzo, entre otros) en el sentido de que esta norma tiene por objeto tratar de evitar el fraude legal tendente a la elusión de la aplicación de ciertas normas en materia de publicidad y relativas a los procedimientos de adjudicación cuya exigibilidad depende del valor estimado del contrato. **No es su finalidad, según esto, obligar a agrupar en un solo contrato prestaciones distintas por el simple hecho de que compartan la misma naturaleza y puedan ejecutarse de forma conjunta, si son independientes entre sí y es perfectamente posible no solo contratarlas por separado sino incluso su explotación en forma también independiente.***

En realidad el citado principio de no fragmentación fraudulenta del objeto del contrato solo operará cuando pueda hablarse de “fragmentación” como tal, esto es, según reiterada doctrina de esta Junta Consultiva (informe 31/12, entre otros), cuando entre las diferentes prestaciones que pretenden contratarse (o partes de éstas) exista un



vínculo operativo. Cuando este sea el caso la discrecionalidad del órgano de contratación para tramitar una pluralidad de expedientes de contratación que culminen en una pluralidad de contratos se encontrará con el límite del citado principio que consagra el artículo 86.2 del TRLCSP.

Sin perjuicio de la obligación del órgano de contratación de que su decisión de tramitar uno o varios expedientes de contratación no tenga una motivación fraudulenta con arreglo a lo establecido en el artículo 86.2 del TRLCSP, es legítimo que la misma responda a razones de eficacia. En este sentido esta Junta Consultiva en su doctrina viene defendiendo de manera reiterada que “el objeto del contrato debe estar integrado por todas aquéllas prestaciones que estén vinculadas entre sí por razón de su unidad funcional impuesta por una mejor gestión de los servicios públicos. Ello, a su vez, supone que, a sensu contrario, cuando del tratamiento unitario de todas estas prestaciones se derive un beneficio para el interés público que deba decaer ante un mayor beneficio derivado de su contratación por separado o cuando ésta sea exigencia de la necesidad de dar cumplimiento a una disposición legal, la contratación por separado de las distintas prestaciones no debe considerarse contraria a lo dispuesto en el artículo 74.2 de la Ley (actual artículo 86.2 del TRLCSP)” (informe 16/2009, entre otros).(...)”.

Sobre el concepto de unidad funcional, también resulta de especial interés la STS 154/2021 de 8 de febrero, que se refiere a aquél con ocasión de la tramitación de un contrato mixto. En su fundamento de derecho cuarto establece lo siguiente (el resaltado es nuestro):

“ CUARTO.- CUESTIÓN OBJETO DE ENJUICIAMIENTO Y JUICIO DE LA SALA.

(...)

3. De los artículos 12 y 25.2 del TRLCSP (contratos mixtos y libertad de pactos, respectivamente), más de la Directiva 2014/24/UE, se deduce lo siguiente:

*1º Obviamente no se cuestiona que pueda haber un contrato mixto que comprenda prestaciones propias de contratos de obras y suministro, ahora bien, es exigible que las prestaciones **estén racional y "directamente vinculadas entre sí" y que sean complementarias, constituyendo una unidad funcional para satisfacer el fin perseguido con el contrato, en coherencia con el fin institucional propio de la***



Administración contratante. Tales exigencias actúan como límite a la libertad de pactos.

2º El considerando 11 de la Directiva 2014/24/UE advierte que debe estarse a "cada caso concreto", y que el poder adjudicador debe justificar con pruebas objetivas que es necesario celebrar un único contrato más el interés prioritario que se quiere satisfacer. Esto obliga al análisis de los pliegos y de los antecedentes en que se sustentan.

3º El juicio de pertinencia debe estar dotado de la racionalidad exigible ex artículo 25.2 del TRLCSP, de forma que esta forma de licitación debe obedecer tanto a motivos técnicos como económicos objetivos, motivos que además permitan identificar la prestación principal. No cabe, por tanto, mera intención, expresa o presunta, de considerar que son indivisibles las distintas prestaciones y aspectos concurrentes.

4º Atendiendo al objeto del contrato, esos motivos técnicos llevan a que se vea pertinente que prestaciones dispares las asuma un sólo adjudicatario. Tales motivos no se identifican sin más con una más eficaz gestión de la actividad licitada, sino que deben guardar coherencia con el interés público llamado a satisfacerse con el contrato, **en función de la idoneidad del contratista para asumir prestaciones de diferente naturaleza a lo que se añade que tal acumulación de prestaciones suponga una ventaja económica.**

5º Y para apreciar **la bondad de acudir al contrato mixto habrá que ponderar su incidencia en principios básicos en la contratación pública: libertad de acceso a las licitaciones, transparencia del procedimiento y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos más restantes objetivos deducibles del artículo 1 TRLCSP.**"

A juicio de este servicio, no parece que exista unidad funcional entre los dos trabajos que se pretenden llevar a cabo, pues uno puede tener lugar con independencia del otro. La instalación de unas placas fotovoltaicas en el edificio no influye en modo alguno en los trabajos que deban realizarse para acondicionar la vía de acceso a aquél, y viceversa. No existe ningún elemento que los una, más allá de que unos trabajos se realizan en el propio edificio (instalación de placas fotovoltaicas), y otros se refieren al acondicionamiento de la vía de acceso al mismo; no se trata de prestaciones complementarias (de manera que una dependa indefectiblemente de la otra)



para que el gimnasio pueda servir al uso de los vecinos del municipio. No obstante, será el órgano de contratación el que decida, finalmente, si tramitar un único procedimiento o uno para cada uno de los trabajos a que se ha hecho referencia.

Considerando todo lo anteriormente expuesto podemos **concluir**:

- Que los trabajos que se pretenden llevar a cabo, a juicio de este servicio, pueden ser catalogados como contrato de obra, pudiendo tramitarse conforme a las especialidades establecidas en la LCSP para el contrato menor, y ello con independencia de que se tramiten ambos contratos de forma conjunta o separada, dado el importe económico de aquéllas.
- El órgano de contratación ha de justificar, y respetar la naturaleza propia de las prestaciones objeto del contrato, motivando si están racional y directamente vinculadas, y observando que no se han agrupado artificialmente, obstaculizando la aplicación del principio de libre concurrencia.
- Que las prestaciones a que se refiere la consulta, en opinión de este servicio, no constituyen la unidad funcional a que se refiere la doctrina, para poder tramitarlas de manera conjunta y adjudicarlas mediante un único procedimiento. No obstante, si el órgano de contratación justifica que las mismas deben ir unidas podrá adjudicarlas a través de un solo procedimiento.

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

EL SERVICIO DE ASESORAMIENTO Y NORMALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN