



FV

INFORME 4/98 DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS, SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONTRATOS DE MANTENIMIENTO DE CARRETERAS.

[Grupo: 02 Subgrupo 1: 02.1.5 Subgrupo 2: 02.1.1]

La Asociación de Empresarios de la Construcción (A.E.C.) formula solicitud de informe de la Junta Consultiva sobre la naturaleza jurídica de la contratación del mantenimiento de carreteras, basando la necesidad de tal informe en la disparidad de criterios existente al respecto entre dicha Asociación y el Cabildo Insular de Gran Canaria, con motivo de la licitación publicada por dicha Corporación insular para la adjudicación de un contrato de servicios para el mantenimiento de carreteras, con la consecuencia implícita de que los licitadores deberán estar clasificados como empresa de servicios. La A.E.C. manifiesta su desacuerdo con tal tipificación contractual, sosteniendo, por el contrario, que el mantenimiento de carreteras debe ser objeto de un contrato de obras, y, en consecuencia, la clasificación a exigir deberá ser la correspondiente a las empresas contratistas de obras.

Ciñéndose la cuestión planteada a la determinación de cuál haya de ser la naturaleza jurídica de un contrato de mantenimiento de carreteras, la primera consideración a tener en cuenta para resolverla pasa, necesariamente, por analizar el concepto y la naturaleza jurídica del contrato de obras y del contrato de servicios.

La diferente naturaleza jurídica de los contratos emana de su diferente contenido obligacional, y para poder evidenciar las diferencias que puedan existir en las contraprestaciones que constituyen el objeto de un contrato de obras y las que lo son de un contrato de servicios, debemos comenzar analizando el contenido normativo de la vigente Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP) respecto a ambas figuras contractuales, así como las normas de carácter reglamentario que resulten de aplicación.

El artículo 120 LCAP define el contrato de obras como: “... *el celebrado entre la Administración y un empresario cuyo objeto sea: a) La construcción de bienes que tengan*



FV

naturaleza de inmuebles, tales como carreteras... c) La reforma, reparación, conservación o demolición de los definidos en las letras anteriores.”

Por otra parte, el art. 123 LCAP realiza una clasificación de los distintos tipos de obras, y en sus apartados 4 y 5 preceptúa lo siguiente: “4. *Se consideran como obras de reparación las necesarias para enmendar un menoscabo producido en un bien inmueble por causas fortuitas o accidentales... 5. Si el menoscabo se produce en el tiempo por el natural uso del bien, las obras necesarias para su enmienda tendrán el carácter de conservación. Las obras de mantenimiento tendrán el mismo carácter que las de conservación.”*

El art. 122 completaría el conjunto normativo dedicado por la LCAP a la concreción del objeto de los contratos de obras, al exigir que “*la adjudicación de un contrato de obras requerirá...la previa aprobación ... del correspondiente proyecto, que definirá con precisión el objeto del contrato.*” El contenido mínimo del proyecto está regulado en el art. 124 LCAP, y si bien el apartado 2 de dicho artículo prevé la posible simplificación o supresión de algunos de los documentos que lo integran en los casos de obras de conservación y mantenimiento, tal simplificación no podrá rebasar el siguiente límite: “*...siempre que la documentación resultante sea suficiente para definir, valorar y ejecutar las obras que comprende.*”

Del análisis conjunto de los preceptos transcritos, podemos llegar a la conclusión de que la LCAP configura el contrato de obras como un contrato de resultado, es decir, que el objeto de un contrato de obra, sea cual fuere la clase de obra de que se trate, no es tanto el trabajo o actividad que haya que desarrollar, sino el resultado final del trabajo.

Si esta conclusión la trasladamos a la específica modalidad de un contrato de obras de conservación o mantenimiento, vemos que, efectivamente, el art. 123 LCAP las conceptúa como “*las necesarias para enmendar un menoscabo producido en un bien inmueble [cuando] el menoscabo se produce en el tiempo por el natural uso del bien*”. O lo que es lo mismo, el menoscabo ya se ha producido, y el resultado final que se persigue con la obra de conservación a realizar, es perfectamente determinable, bien de forma alzada o bien por unidades de obra.

Veamos ahora cuál sea el contenido obligatorio con el que la LCAP configura los contratos de servicios, y en donde radican las diferencias que determinan su diferente naturaleza jurídica respecto al contrato de obras.



FV

El art. 197.3 LCAP define los contratos de servicios como “...*aquellos en los que la realización de su objeto sea: ...c) de mantenimiento, conservación, limpieza y reparación de bienes, equipos e instalaciones.*”

Es evidente que con esta definición, la LCAP no nos aclara cuál sea el elemento determinante de la diferente naturaleza jurídica de un contrato de servicios de mantenimiento respecto a la de un contrato de obras de mantenimiento.

No obstante, resulta más esclarecedor el que, a continuación, la LCAP dedique su artículo 199 a establecer un límite para el plazo de vigencia de los contratos de servicios, límite que lleva implícita la consideración de que el objeto de estos contratos, de acuerdo con su concepto civil, clásico y doctrinal, consiste en realizar una actividad o trabajo de tracto sucesivo o, como dice Castán, “el objeto del contrato es la prestación de trabajo en sí mismo durante un tiempo determinado, no tanto el resultado que se produce”. Tal precepto, delimitador de la vigencia del contrato, no tiene su equivalente en el título dedicado por la LCAP a los contratos de obras, porque la duración de éstas viene necesariamente determinada por el tiempo que resulte preciso para obtener el resultado final que constituye el objeto del contrato.

Si trasladamos esta conclusión a un contrato de servicios cuyo objeto sea el mantenimiento de carreteras, la diferencia respecto al contrato de obras de mantenimiento radicaría en que, con aquél, se contrataría la prestación de servicios continuados, destinados, durante un determinado período de tiempo, a prevenir o reducir el menoscabo de la carretera, mientras que, con que el contrato de obras de mantenimiento, se contrataría la subsanación del menoscabo ya producido.

Por último, dediquemos un comentario a las normas de carácter reglamentario destinadas a la clasificación de los contratistas de obras y de servicios, especialmente a aquellas que puedan afectar a un contrato cuyo objeto consista en el mantenimiento de carreteras.

La O.M. de 28 de marzo de 1968, modificada por la O.M. de 28 de junio de 1991, asigna el subgrupo 6 a obras viales sin cualificación específica, dentro del grupo G “viales y pistas”, sin dedicar, de forma expresa, ninguno de los subgrupos que integran este grupo a las obras de conservación y mantenimiento. Por su parte, la O.M. de 30-I-1991, por la que se modifican



FV

determinadas normas de la O.M. de 24 -XI-1982, sobre clasificación de empresas consultoras y de servicios asigna el subgrupo 5 a la conservación y mantenimiento de bienes inmuebles, dentro del grupo III: servicios.

La apariencia del posible solapamiento de ambos subgrupos de clasificación, desaparece cuando tenemos en cuenta el criterio antes expuesto respecto al distinto contenido obligatorio de las dos modalidades contractuales que estamos analizando. La clasificación de contratistas de obras, en el subgrupo del grupo G que resulte exigible en cada caso, será de aplicación cuando el contrato tenga por objeto una obra de mantenimiento que persiga como resultado la subsanación del menoscabo que se produzca en el vial de que se trate. Por el contrario, el grupo III, subgrupo 5 de clasificación de contratistas de servicios, será exigible cuando el contrato tenga por objeto la prestación continuada de servicios, durante un período determinado, destinados a prevenir y evitar el menoscabo de el inmueble de que se trate.

En este sentido, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, en su acuerdo de 10 de mayo de 1991, sobre “criterios de aplicación de las actividades que se incluyen en los grupos y subgrupos de clasificación de empresas consultoras y de servicios” (B.O.E 18-VI), considera incluido, expresamente, dentro del grupo III, subgrupo 5, el “mantenimiento de carreteras y viales”.

En base a lo expuesto, la respuesta a la cuestión planteada, formulada en términos generales respecto a la naturaleza jurídica de la contratación del mantenimiento de carreteras, no puede ser unívoca, ya que habrá que estar al contenido obligatorio de cada contrato para poder determinar si se trata de un contrato de obras de mantenimiento o de un contrato de servicios de mantenimiento.

CONCLUSIÓN

1º.- Los contratos de obra de mantenimiento y conservación son contratos de resultado, teniendo por objeto enmendar el menoscabo producido en un bien inmueble debido a su natural uso. Por el contrario, los contratos de servicios de mantenimiento tienen por objeto la prestación



GOBIERNO DE CANARIAS
CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA
DIRECCIÓN GENERAL DE PATRIMONIO
Y CONTRATACIÓN

FV

de servicios de tracto sucesivo, destinados, durante un período de tiempo, a prevenir o reducir el menoscabo del bien objeto de mantenimiento.

2º.- La determinación de la naturaleza jurídica de la contratación del mantenimiento de carreteras como contrato de obras o como contrato de servicios, se realizará en función del contenido obligacional de cada contrato.

Las Palmas de G.C., a 24 de noviembre de 1998.