



INFORME 1/2026, DE 29 DE JULIO, SOBRE LA CALIFICACIÓN DE DETERMINADOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.

ANTECEDENTES

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales ha dirigido un escrito a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, solicitando la emisión de informe en los siguientes términos:

Primero.- En octubre de 2024 la empresa CLECE, S.A. empresa adjudicataria del contrato de Servicios denominado “GESTIÓN DEL COMPLEJO ASISTENCIAL DE VALLECAS PARA PERSONAS MAYORES AFECTADAS DE LA ENFERMEDAD DE ALZHEIMER (RESIDENCIA, CENTRO DE DÍA Y CENTRO DE FORMACIÓN)” de Gestión Indirecta de la Comunidad de Madrid, (Exte. N° 132/2023 (A/SER-017735/2023) PCAP: 48/461473.9/23 PPT: 48/125783.9/23), presenta informe de la entidad Honeywell (Documento n° 1) en relación con el Sistema de Gestión de Edificios, en el que se ponen de manifiesto diversas deficiencias que aconsejan realizar una intervención en la instalación del inmueble para llevar a cabo la migración del Sistema Central EBI a la nueva EBI R610, debido a que el mismo está siendo objeto de continuas averías por obsolescencia llegando a su fin de vida útil, no cumpliendo actualmente con finalidad para la que fue instalado.

Segundo.- En marzo de 2025 la empresa Honeywell presenta oferta económica (Documento n° 2) para llevar a cabo la intervención descrita en el párrafo primero. Seguidamente, se solicita valoración de la actuación propuesta a la empresa TRAGSATEC, quien emite informe de partidas nuevas (Documento n° 3) a fin de confirmar la imposibilidad de tramitar el contrato como contrato basado en el Acuerdo Marco de Obras para el conjunto de inmuebles adscritos a los diferentes centros gestores de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales y se procede por la S.G. a la apertura del expediente de contrato menor de obras N°: 019-2025-OBR, elaborándose los siguientes documentos que forman parte del mismo:

- 1. MEMORIA JUSTIFICATIVA DE LA NECESIDAD DE GASTO (Documento n° 4)*
- 2. ANEXO. PROPUESTA DE GASTO Y CONTRATO MENOR (Documento n° 5)*
- 3. ACEPTACIÓN PRESUPUESTO (Documento n° 6)*

Tercero.- El 28 de marzo de 2025 se comunica a la empresa Honeywell, la aceptación de su oferta (Documento nº 6) y el 9 de junio de 2025, la empresa CLECE, S.A. confirma la recepción de la obra por lo que el 28 de julio de 2025 se emite Acta de conformidad firmada por Honeywell, S.L. y la Jefa de Servicio de Gestión de Centros Propios de la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia (Documento nº 7).

Cuarto.- Tras la validación de la factura emitida por Honeywell en el aludido contrato menor de obras, el 19 de septiembre de 2025, la Intervención Delegada de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales presenta escrito recabando las actuaciones interesadas por las que se solicita la acreditación y justificación de que los trabajos realizados constituyen el objeto propio de un contrato de obras (Documento nº 8).

En fecha 22 de septiembre de 2025, se procede por el órgano gestor a dar respuesta a la petición de la Intervención Delegada aportando escrito con la siguiente aclaración (Documento nº 9):

“Se informa que los trabajos realizados en el Centro Alzheimer de Vallecas Reina Sofía se consideran obra porque se ha realizado una intervención sobre instalaciones del edificio, que implica la actualización tecnológica del sistema de gestión centralizada de instalaciones electromecánicas, seguridad y detección de incendios. Esto afecta directamente a la infraestructura del edificio. Incluye trabajos de ingeniería, adaptación de bases de datos, pruebas de comunicación con controladores, y actualización de gráficos dinámicos, todo ello trabajos técnicos. Se trata de una instalación de hardware y software, que aunque parte del suministro es tecnológico, se requiere instalación física de servidores, estaciones de trabajo, monitores, y conexión a redes. Según el artículo 13 de la Ley 9/2017, se considera contrato de obra aquel que tiene por objeto la realización de trabajos que impliquen una función técnica sobre un bien inmueble.

Además, el Anexo I de la ley incluye expresamente como obras:

- Instalaciones eléctricas y de climatización.*
- Sistemas de seguridad y protección contra incendios.*
- Sistemas de telecomunicaciones y automatización.*

La actuación descrita cumple con estos criterios, por lo que se trata de una obra técnica sobre un inmueble.”

Quinto.- Con fecha 6 de octubre 2025, la Intervención Delegada emite nuevas actuaciones interesadas (Documento nº 10) en el que se indica lo siguiente:

“Tras el análisis de diferentes ejemplos de contratos, que se relacionan a continuación, cuyo objeto podría ser similar al del expediente de referencia, podrían plantearse dudas, en cuanto al tipo de contrato, sobre si calificarlo como un contrato de suministro, como un contrato de servicios o como un contrato mixto; pero en ningún caso, como contrato de obras”.

Suministro e instalación del hardware y software necesario para la renovación y actualización del Sistema de Gestión BMS de la Dirección General de Transformación Digital de la Administración de Justicia.	Suministro
Mantenimiento y soporte de equipamientos Hardware y Software base de los Centros de Proceso de Datos Centrales de la Comunidad de Madrid.	Servicios
Suministro de equipamiento hardware y software de infraestructura, así como los servicios profesionales de instalación, configuración, parametrización y puesta en servicio de los mismos, para la modernización de los Sistemas Corporativos de Gestión de Personal del Ministerio de Defensa.	Suministro
Adquisición del hardware, software y servicios profesionales necesarios para la correcta actualización del CPD de Feria y Congresos de Málaga.	Servicios
Mantenimiento y migración del equipamiento hardware y software del sistema de concentración de información de registradores de eventos de pasos a nivel (COIR).	Servicios
Pliego de Prescripciones Técnicas para la contratación del servicio de mantenimiento de diversos sistemas de control (BMS) de climatización instalados en los diferentes edificios propiedad de la Universidad de Alcalá.	Servicios
Contrato mixto de suministro y servicio referente a la migración del BMS (sistema de control integral de gestión de instalaciones, EBI para seguimiento de medidas de ahorro y eficiencia energética) de la Fundación del Teatro Real F.S.P.	Mixto
Servicio de mantenimiento y actualización de todo el software y hardware que comprende la actual instalación de mando, control y comunicación de la instalación de climatización del hospital H.U. VIRGEN DE LA ARRIXACA de Murcia.	Servicios
Renovación del mantenimiento de la infraestructura hardware Renovación / migración del soporte del Sistema de Virtualización. Vicepresidencia de la Agencia Valenciana de la Innovación.	Servicios

Por lo tanto, sería necesario recabar pronunciamiento del órgano consultivo en materia de contratación que avale la calificación del contrato de referencia como un contrato de obras o, en caso contrario, tramitar el correspondiente expediente de convalidación al haberse contratado un servicio (o un suministro) prescindiendo del procedimiento previsto para ello.”

Dada la petición realizada por parte de la Intervención Delegada en el expediente,

se traslada la presente SOLICITUD, a los efectos de recabar el pronunciamiento del órgano consultivo de contratación pública sobre la calificación del contrato menor cuyo expediente se adjunta, añadiendo únicamente que esta Dirección General desconoce el contenido exacto de los contratos relacionados por la Intervención Delegada, en su escrito de fecha 6 de octubre 2025 (Documento nº 10), por lo que no puede extraer las diferencias, aunque sí poner de manifiesto que no se trata, ni de un contrato menor de servicios, ni de un contrato menor de suministro, puesto que no se ha pretendido en ningún momento contratar el soporte, el mantenimiento, ni la redacción de informe o proyecto alguno, sino que se ha considerado un contrato de obra por tratarse de un trabajo de instalación (infraestructura de la instalación de control / obra) que conlleva nuevos elementos de control, con su correspondiente trazado de cableado y conexión en el edificio para el que han sido necesarios trabajos de especialistas en ingeniería, a los efectos de conformar e integrar en el edificio el nuevo sistema (modificaciones, comprobaciones, pruebas de servicio y configuración final para el centro, además de las horas de ingeniería para programar el nuevo sistema de control servicio), siendo todos estos trabajos el verdadero objeto de la prestación principal del contrato y el de mayor importe.

Debido a la antigüedad del anterior sistema, la migración ha requerido disponer una actuación integral, con una nueva infraestructura necesaria de cableado, sondas, válvulas, controladores, software, hardware, etc, de manera que con los nuevos componentes y elementos periféricos se puedan gestionar de manera integral las siguientes instalaciones industriales del centro:

I. Instalaciones térmicas de calefacción y climatización (RITE y RIF).

II. Instalaciones de protección contra incendios (PCI).

III. Instalaciones eléctricas y de alumbrado (REBT).

La parte de la inversión necesaria para adecuar la infraestructura del nuevo sistema, ha tenido un coste muy por encima del coste del hardware o software también necesario, siendo por lo tanto la inversión más importante y costosa la del trazado de la nueva infraestructura, así como los componente de medida y controladores de la misma en el edificio, con la finalidad de que este sea seguro y eficiente, eliminándose así las averías y anomalías que se venían produciendo continuamente.

A fin de aclarar el contenido de los trabajos realizados, la entidad adjudicataria traslada las siguientes aclaraciones:

“Este proyecto ha consistido en la reforma y actualización integral del sistema de control centralizado de Honeywell. Para lo cual se ha suministrado el hardware del servidor y estación de trabajo y sus elementos auxiliares. El personal de Honeywell ha realizado además los siguientes trabajos:

Instalación del software y licencias en los nuevos servidores.

Desmontaje de equipos y elementos auxiliares de la instalación anterior.

Montaje, instalación y configuración de los servidores y estaciones de trabajo, cableados, alimentaciones y comunicaciones.

Reinstalación y adaptación de la base de datos actual a la nueva versión del software BMS.

Revisión de las comunicaciones de los elementos de campo existentes con el nuevo sistema de control, su cableado y estado de la instalación, con las correspondientes pruebas encaminadas a la confirmación de que el sistema de control recibe y opera correctamente con las señales de los equipos de campo.

Revisión de los gráficos existentes y adaptación a la nueva versión, de modo que el nuevo sistema, sus gráficos y sus señales, queda completamente operativo.

En las proporciones siguientes:

a. Suministros:

– Hardware: servidor y estación de trabajo → 19,45 % del presupuesto total

– Instalación software y licencias → 15,45 % del presupuesto total

b. Trabajos por especialista de Honeywell → 65,10 % del presupuesto total”.

Las obras ejecutadas corresponden a aparatos y dispositivos no clasificados en otra parte, tal y como se recoge en el Anexo I de la LCSP 9/2017 en relación con el artículo 13 que califica el contrato de obras, siendo esta la prestación principal del contrato cuyo valor estimado es el más elevado.

Por consiguiente, se considera que la obra en cuestión no tiene por objeto principal la adquisición o arrendamiento de equipos y sistemas de telecomunicaciones o para el tratamiento de la información, ni sus dispositivos y programas, ni tampoco la cesión de uso de estos últimos, (considerados de suministro en todo caso por la LCSP), ni que tampoco tiene por objeto programas de ordenador desarrollados a medida (que se consideran contratos de servicios en cualquier caso por la LCSP).

En conclusión, la migración y actualización del sistema EBI del centro era totalmente necesaria y supuso una modificación funcional de la infraestructura de las instalaciones, ejecutada mediante trabajos técnicos especializados, incluyendo instalación de equipos, cableado, configuración y puesta en marcha, garantizando la instalación terminada y en funcionamiento.

El contrato menor de obras para la reforma de la instalación de un sistema de control BMS (Building Management System) afecta a una infraestructura técnica operativa, no a la prestación de una actividad, soporte o formación y la parte de equipamiento suministrado supone un importe menor respecto a la cuantía total, requiriendo además una intervención en la infraestructura del edificio que conlleva como parte esencial la coordinación con otros sistemas de seguridad, climatización, etc.

CUESTIÓN QUE SE SOMETE A INFORME

Por lo expuesto, se somete a consulta la siguiente cuestión: Cabe considerarse como CONTRATO MENOR DE OBRAS la reforma de la instalación de un sistema de control integral del edificio que afecte a la infraestructura técnica operativa y que requiera de una intervención para el correcto funcionamiento de las instalaciones industriales del inmueble (calefacción y climatización, protección contra incendios, baja y media tensión, etc...), a pesar de que los trabajos ejecutados lleven aparejados subsidiariamente una actualización del hardware y del software.

CONSIDERACIONES

1.- El órgano consultante solicita el pronunciamiento de esta Junta Consultiva sobre la calificación de un contrato cuya prestación consiste en la reforma de la instalación de un sistema de control integral de un edificio, que requiere de una intervención para el correcto funcionamiento de las instalaciones industriales del inmueble, que lleva aparejada una actualización del hardware y del software.

Cabe recordar al respecto, que la función de informar de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, establecida en el artículo 38.2 del Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 49/2003, de 3 de abril, está referida a cuestiones de carácter general que, en materia de contratación pública, planteen los órganos de contratación autonómicos, aun cuando se pongan de manifiesto en la tramitación de un específico expediente de contratación; pero sin que, en ningún caso, sea competencia de esta Junta Consultiva la resolución de posibles discrepancias con los diferentes órganos consultivos y fiscalizadores, ni sustituir las funciones que corresponden a éstos.

2.- La calificación de los contratos cuando contienen una pluralidad de prestaciones puede resultar compleja, ya que se trata de determinar si nos encontramos ante un contrato mixto (una mezcla de dos o más tipos de contratos) o de un contrato único con múltiples objetos, donde cada prestación se define de forma separada. Su adecuada calificación requiere un análisis de las prestaciones del objeto del contrato, sin que sea posible una calificación previa exclusivamente en función del título asignado al mismo. Además, conlleva establecer el régimen jurídico aplicable al contrato, por lo que resulta preciso que la misma se realice de manera correcta.

3.- En cuanto a los contratos mixtos, el artículo 18 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), dispone que “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 LCSP, que señala que “únicamente pueden fusionarse prestaciones correspondientes a diferentes contratos en un contrato mixto cuando estén vinculadas directamente entre sí y mantengan relaciones de complementariedad que exijan la consideración y tratamiento como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o a la consecución de un fin institucional propio del ente contratante” y debiendo atenderse al carácter de la prestación principal para la determinación de las normas que regirán la adjudicación de estos contratos mixtos.

La determinación de las normas que regirán la adjudicación de un contrato mixto que integre prestaciones correspondientes a varios tipos contractuales deberá efectuarse, de acuerdo con el artículo 18.1.a) de la LCSP, atendiendo al carácter de la prestación principal.

Para entender qué se entiende por prestación principal, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado señala en el Expediente 28/2018 que:

“(…) la determinación de qué deba entenderse por prestación principal no puede limitarse al valor estimado de las prestaciones como ocurría en la legislación anterior, pues tal cosa se establece expresamente, como excepción, para casos concretos como el establecido para los supuestos en que los contratos mixtos comprendan en parte servicios especiales del anexo IV, y en parte otros servicios, o en el caso de los contratos mixtos compuestos en parte por servicios y en parte por suministros. La expresión prestación principal constituye un concepto jurídico indeterminado que excede la mera consideración del valor de la prestación, abarcando otros elementos económicos y cualitativos del contrato (...) cuáles sean esos elementos determinantes de la importancia de la prestación dependen del caso concreto, de cómo esté definido el objeto del contrato o de la forma en que estén redactados los pliegos”.

La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, norma que influye directamente en nuestra ley, ofrece, no obstante, algo de información al exégeta. En los considerandos 11 y 12 señala que las normas aplicables deben determinarse en función del objeto principal del contrato cuando las distintas prestaciones que lo constituyen no sean objetivamente separables. Añade que la determinación debe realizarse en función de cada caso concreto, teniendo en cuenta que no es suficiente la intención expresa o presunta del poder adjudicador de considerar indivisibles los diversos aspectos que constituyen un contrato mixto, sino que debe apoyarse en pruebas objetivas capaces de justificarla y de establecer la necesidad de celebrar un único contrato. Ante esta circunstancia lo cierto es que el legislador, salvo en los casos excepcionales en que se determina claramente que la prestación principal lo es por su valor económico, ofrece un marco aparentemente flexible para determinar el régimen del contrato mixto, partiendo de que en estos supuestos cabe tener en consideración no sólo el valor estimado de las prestaciones sino también otros elementos cualitativos añadidos. Cabría pensar, por tanto, en un contrato mixto en que se considerase principal una prestación a pesar de que no fuese la de mayor valor estimado. Cuáles sean esos criterios depende de cada caso concreto, como señala la Directiva. El elemento fundamental al que hay que atender son las prestaciones que constituyen el objeto del contrato, y a él se añaden otros tales como la finalidad básica y general de la contratación que derive de los trabajos de preparación del contrato, la forma de retribución del contratista y, claro está, la importancia económica de las prestaciones, elemento que a pesar de no ser el decisivo por sí sólo, no se puede desdeñar para la determinación de la prestación principal.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, una correcta exégesis del conjunto de los elementos descritos permitiría llegar a una conclusión en la que fuera congruente el valor

de las prestaciones, la finalidad del contrato y las condiciones en que se licita y se presta el mismo con la determinación de las normas que le son aplicables, operación no siempre sencilla pero que mediante un análisis objetivo y una correcta motivación puede incluirse en la documentación preparatoria del contrato.

En la misma línea, la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 154/2021, de 8 de febrero, dictada en el recurso de casación n.º 1889/2019 (ES:TS:2021:425) pone de manifiesto que la identificación de la prestación principal no exige atender necesariamente a un criterio cuantitativo, sino a la realidad económica y funcional del contrato.

Por su parte, en el Informe 4/13, de 27 de junio de 2014, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, se plantean diversas cuestiones relativas a la calificación jurídica de contratos de adquisición e instalación de cables y material eléctrico, sistemas de iluminación y señalización de carreteras, puertos y aeropuertos y la instalación en edificios y otras obras de construcción de aparatos y dispositivos, y se considera que:

“A pesar de la duda que puede surgir a la hora de calificar este tipo de contratos por el hecho de que su objeto comprenda no solamente la obra de instalación sino también la adquisición de equipos o de elementos esenciales al propio objeto del contrato (como luminarias, por ejemplo), debemos considerar que la adquisición de tales elementos si bien no constituye una obra en sí misma, sí queda englobada dentro del objeto principal de la misma, como es una construcción o instalación determinada. En este sentido, lo relevante es el sentido teleológico del contrato que se celebre, esto es, la finalidad de éste, atendido el conjunto de prestaciones que tenga por objeto, de manera que si lo relevante es la obra en un bien inmueble, independientemente de la adquisición previa de los elementos que se van a destinar a esa obra, ese contrato solo se puede calificar como contrato de obra. Así aparece en el mismo art. 6, párrafo 2 en el que se no obsta para la definición de lo que se entiende por obra, la existencia de una pluralidad o un conjunto de trabajos, siempre que todos ellos se encuentren destinados a cumplir por sí mismos una función económica o técnica, supeditándolo solo al hecho de que tenga por objeto un bien inmueble”.

En consonancia con lo anterior, la Resolución 1122/2018 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) se pronuncia sobre un contrato cuyo objeto consistía en la rehabilitación y modernización del alumbrado público de un municipio, incorporando asimismo la instalación de nuevos equipos y sistemas necesarios para su funcionamiento. El contrato fue calificado por el órgano de contratación como de obras, mientras que la empresa recurrente indicaba que era de suministro. El

TACRC indicó que se trataba de un contrato mixto en el que se incluían obras y suministros, debiendo atender a la prestación principal para determinar su naturaleza de acuerdo con lo establecido en la LCSP. En este caso, la prestación principal era la instalación necesaria para el funcionamiento del sistema de alumbrado, lo que implicaba una ejecución material que justificaba su calificación como contrato de obras.

Por último, puede destacarse la jurisprudencia europea en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 de febrero de 2008, Comisión contra República Italiana (Asunto C-412/04), donde indica que la determinación del régimen jurídico de los contratos mixtos, que combinen obras y servicios o suministros, no puede realizarse únicamente por aplicación de un criterio cuantitativo (prestación de mayor valor económico, o *value test*), sino diferenciando la prestación característica del contrato, de aquellas que presentan un carácter accesorio o complementario.

En consecuencia, de acuerdo con lo señalado anteriormente, a la hora de determinar las normas que regirán la adjudicación de un contrato mixto que incluya obras, servicios y suministros, es necesario distinguir la prestación principal del contrato, con independencia de su valor económico, de las prestaciones accesorias o complementarias.

4.- Según la memoria justificativa de la necesidad del gasto, los trabajos a realizar en el contrato que se consulta consisten en “actualizar y poner en funcionamiento el sistema BMS de gestión centralizada en el Centro Alzheimer de Vallecas Reina Sofía, (...) es necesario realizar una modernización del hardware y el software de control, para poder realizar una migración al sistema EBI”. En la solicitud de informe a esta Junta Consultiva se añade información, como que la migración ha requerido disponer una actuación integral, con una nueva infraestructura necesaria de cableado, sondas, válvulas, controladores, software, hardware, etc., de manera que con los nuevos componentes y elementos periféricos se puedan gestionar de manera integral las instalaciones térmicas de calefacción y climatización, de protección contra incendios, y las eléctricas y de alumbrado del centro.

De la documentación remitida se desprende que la actuación objeto del contrato comprende prestaciones de distinta naturaleza. Por una parte, incluye trabajos materiales de instalación, montaje de equipos y adaptación de infraestructuras físicas asociadas al sistema de gestión del edificio. Por otra, incorpora actuaciones vinculadas a la configuración y adaptación del software, la migración de datos y la puesta en funcionamiento del nuevo sistema.

En consecuencia, la cuestión suscitada no puede resolverse atendiendo de forma

aislada a cada una de las prestaciones consideradas individualmente, sino valorando cuál es la finalidad principal perseguida con la contratación y qué prestación constituye el elemento característico y esencial del negocio jurídico, de acuerdo con los criterios expuestos en los apartados anteriores.

CONCLUSIÓN

A efectos de determinar las normas que regirán la adjudicación de un contrato mixto que incluya prestaciones de obras, servicios y suministros, resulta necesario identificar la prestación principal del contrato y diferenciarla de aquellas otras que tengan carácter accesorio o complementario. Para ello deberá atenderse, de forma conjunta, al objeto del contrato, a su finalidad económica y funcional y a las circunstancias concretas del caso, sin que el valor económico de cada prestación constituya, por sí solo, un criterio determinante.

En consecuencia, corresponderá al órgano de contratación determinar, a la vista de las características concretas de cada contrato, cuál es su prestación principal y, por tanto, el régimen jurídico aplicable a su adjudicación.

En el supuesto de que, atendiendo a dicho criterio teleológico y funcional, se concluya que la prestación principal es la ejecución de una obra, el órgano de contratación deberá justificar adecuadamente dicha calificación y tramitar el expediente conforme a las normas aplicables a los contratos de obras, incorporando la documentación técnica que resulte exigible en cada caso.