

Dictamen nº: **392/20**
Consulta: **Rector de la Universidad Complutense de Madrid**
Asunto: **Contratación**
Aprobación: **15.09.20**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 15 de septiembre de 2020, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Ciencia, Universidades e Investigación, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con el expediente sobre resolución del contrato de *“Dirección de obras de ejecución y coordinación de seguridad y salud de la obra del proyecto de actualización del de ejecución del nuevo edificio de la Facultad de CC Económicas y Empresariales de la UCM”* suscrito entre la Universidad Complutense de Madrid y la empresa SAN JUAN ARQUITECTURA, S.A.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 30 de julio de 2020, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo procedente de la Universidad Complutense de Madrid formulada por el rector de la citada universidad, a través del consejero de Ciencia, Universidades e Investigación relativa al expediente de resolución del contrato citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 376/20, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Carmen Cabañas Poveda, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 15 de septiembre de 2020.

SEGUNDO.- Del expediente remitido se extraen los siguientes hechos de interés para la emisión del dictamen:

1.- Por Resolución del Órgano de Contratación de la UCM de fecha 8 de noviembre de 2017, se aprueba el inicio y ordena la tramitación del expediente para la *“Dirección de obras de ejecución y coordinación de seguridad y salud de la obra del proyecto de actualización del de ejecución del nuevo edificio de la Facultad de CC Económicas y Empresariales de la UCM”*.

2.- Previa la oportuna tramitación, con fecha 3 de abril de 2018, se adjudica el contrato de referencia a la empresa SAN JUAN ARQUITECTURA, S.A., en el precio de 170.500,00 euros, a los que corresponde por IVA la cuantía de 35.805,00 euros, totalizándose un importe de contrato de 206.305,00 euros.

3.- El 9 de mayo de 2018, se formaliza el correspondiente contrato entre la UCM y SAN JUAN ARQUITECTURA, S.A., estableciendo un plazo de ejecución de 26 meses.

4.- Mediante Resolución de 28 de octubre de 2019, el órgano de contratación de la Universidad Complutense de Madrid, acordó el inicio

del expediente de resolución del contrato de referencia, por razón de la resolución del contrato de obras denominado *“Ejecución de los trabajos del nuevo edificio para la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la UCM, Pozuelo de Alarcón”*, que se considera *contrato principal* respecto del que ahora se analiza, por la causa establecida en el art.308 c) del TRLCSP. La indicada resolución iniciadora del expediente fue notificada a la empresa contratista el 30 de octubre de 2019.

5.- La contratista efectuó alegaciones el 6 de noviembre de 2019, con entrada en el Registro General de la UCM, el 12 de noviembre. En las mismas, su representante legal considera que falta suficiente motivación en la resolución del contrato principal, rebate la complementariedad del contrato de *“Dirección de obras de ejecución y coordinación de seguridad y salud de la obra del proyecto de actualización del de ejecución del nuevo edificio de la Facultad de CC Económicas y Empresariales de la UCM”*, respecto del contrato de ejecución de las obras y se considera en situación de indefensión, al desconocer las concretas circunstancias de la resolución del contrato principal. Por tales circunstancias solicita que se le de vista del expediente de ejecución de las obras, así como del expediente completo relativo a la concesión de la licencia, a cuya ausencia también se alude en el trámite de iniciación del expediente.

Adicionalmente, se opone formalmente a la resolución del contrato, entendiendo que no concurren los supuestos de hecho ni de derecho para la misma y reclama la determinación, por parte del órgano de contratación, del abono de las cuantías debidas por los estudios, informes, proyectos, trabajos y servicios realizados, con sus intereses y así como de la correspondiente indemnización, en los términos de lo previsto en el artículo 309 del TRLCSP.

6.- Se solicita el preceptivo informe de la Asesoría Jurídica de la Universidad, mediante Oficio de la directora de contratación de la UCM,

de fecha el 14 de noviembre de 2019. Se incorpora al expediente sin firmar.

7.- Se adiciona informe del jefe de la Unidad de Proyectos y Obras de la UCM, de fecha 6 de febrero de 2020, que indica que no les consta que la empresa contratista haya incurrido en ningún gasto susceptible de indemnización.

8.-El Informe de la Asesoría Jurídica de la UCM, de fecha 17 de marzo de 2020, se muestra favorable a la resolución contractual propuesta.

9.-Requerida al contratista la formal justificación de los estudios, informes, proyectos, trabajos o servicios efectivamente realizados y, recibidos por la Universidad, por parte del Servicio de Seguimiento de Proyectos y Contratos, dependiente de la Dirección de Contratación de la Universidad; la empresa no justificó trabajo alguno, en el plazo de los diez días hábiles concedidos al efecto, a contar desde el 19 de junio de 2020.

10.- En mérito a todo ello, se formula la correspondiente propuesta de resolución, que propone declarar la resolución del contrato cuyo objeto es la *“Dirección de obras, dirección de ejecución y coordinación de seguridad y salud de la obra del proyecto de actualización del de ejecución del nuevo edificio de la Facultad de CC. Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid en Pozuelo de Alarcón. Octubre 2017”*, por la causa del artículo 308 c) del TRLCSP y reconocer el pago de 8.525 € en concepto del 5% de lucro cesante, ex artículo 309.2 del TRLCSP, con devolución de la correspondiente garantía definitiva al contratista.

El día 23 de julio de 2020, el gerente de la Universidad Complutense acuerda la suspensión del procedimiento para solicitar el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora. Aunque la resolución por la que se acuerda

la suspensión dice que se va a comunicar dicho acuerdo a la empresa contratista, no consta en el expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora el justificante de dicha comunicación.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, al amparo del artículo 5.3.f) d. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, conforme al cual: “3. *En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: (...) d. Aprobación de pliegos de cláusulas administrativas generales, interpretación, nulidad y resolución de los contratos administrativos y modificaciones de los mismos en los supuestos establecidos por la legislación de contratos del sector público*”.

La solicitud de dictamen del rector de la Universidad Complutense se ha hecho llegar a la Comisión Jurídica Asesora a través del consejero de Ciencia, Universidades e Investigación, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.3 d) del ROFCJA (“*En el caso de las universidades públicas, los dictámenes se solicitaran por sus rectores y se cursarán a través del consejero competente en materia de Universidades*”).

SEGUNDA.- El contrato cuya resolución se pretende se adjudicó el 3 de abril de 2018, por lo que, en virtud de lo dispuesto, sensu contrario, en la disposición transitoria primera. 2 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/17): “*Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su modificación, duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior*”, resulta de aplicación la indicada LCSP/17, por ser la normativa vigente en dicho momento.

Seguimos en este punto el criterio mantenido por esta Comisión Jurídica Asesora, en el Dictamen 140/20 de 19 de mayo, en el que se razonaba: «*En cuanto a la normativa aplicable, tal y como resulta de los antecedentes de hecho, es de resaltar que el contrato del que trae causa el presente procedimiento fue adjudicado por Resolución del viceconsejero de Sanidad de 4 de julio de 2018, si bien el expediente se inició 1 de febrero de 2018. Dado que desde que se inicia el expediente hasta la adjudicación, se produce un cambio normativo, para determinar el régimen jurídico aplicable a la prórroga y modificación contractual ha de partirse de lo establecido en el apartado 2 de la disposición transitoria primera de la vigente 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/17), a cuyo tenor “Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su modificación, duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior”.*

No obstante el carácter no pacífico de la transitoriedad de la citada norma, como se ha puesto de manifiesto en el informe 2/2020, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, sobre interpretación de la disposición transitoria primera de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado con el voto particular de la Abogacía General y la Intervención General, al contrato que nos ocupa

resulta aplicable la LCSP/17, tanto desde el punto de vista sustantivo como procedimental».

Por todo ello y, en razón de lo expuesto, deberán corregirse las referencias legales correspondientes de la propuesta de resolución contractual que se nos ha trasladado, considerando igualmente las consecuencias jurídicas que de ello se deriven.

TERCERA.-Por lo que se refiere al régimen normativo rector del procedimiento de resolución contractual, habrá que estar a lo dispuesto en la normativa vigente en el momento de su inicio, que como hemos expuesto se produjo por Resolución de 28 de octubre de 2019, del órgano de contratación de la Universidad Complutense de Madrid, lo que también supone la aplicación de la LCSP/17, que entró en vigor el 9 de marzo de 2018 conforme a su disposición final decimosexta.

Así, el artículo 212.1 de la LCSP/17 dispone: “*la resolución del contrato se acordará por el órgano de contratación, de oficio o a instancia del contratista, en su caso, siguiendo el procedimiento que en las normas de desarrollo de esta ley se establezca*”. Ante la falta de desarrollo reglamentario en el aspecto objeto de estudio, debe considerarse, asimismo, lo dispuesto en el artículo 109 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP), referido específicamente al “procedimiento para la resolución de los contratos” en lo que no se oponga a la ley.

En cuanto a la competencia para acordar la resolución de los contratos administrativos, tanto el artículo 59 del TRLCSP como, actualmente, los artículos 190 y 212 de la LCSP/17, la atribuyen al órgano de contratación, que en este caso es el rector de la Universidad Complutense de Madrid. Competencia que tiene delegada en la Gerencia,

conforme al Decreto Rectoral 19/2019, de 14 de junio (BOCM de 19 de junio de 2019).

De conformidad con el apartado tercero del artículo 191 de la LCSP/17, será preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos de interpretación, nulidad y resolución (al que se equipara la caducidad de una concesión), cuando se formule oposición por parte del contratista. En este caso, la mercantil contratista se ha opuesto a la resolución del contrato por la causa invocada por la Universidad Complutense, en los términos a los que se hizo referencia, en sus alegaciones de 6 de noviembre de 2019, lo que hace necesario el dictamen de este órgano consultivo.

No resulta necesario dar audiencia al avalista, al no proponerse la incautación de la garantía en el presente procedimiento.

Se adiciona informe del jefe de la Unidad de Proyectos y Obras de la UCM, de fecha 6 de febrero de 2020, que indica que no les consta que la empresa contratista haya incurrido en ningún gasto susceptible de indemnización. Este informe es de fecha posterior al trámite de alegaciones del contratista que, como se indicó, tuvieron entrada en el Registro General de la UCM, el 12 de noviembre de 2019.

En relación con la incorporación de informes después del trámite de audiencia, es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora (así el Dictamen 61/16, de 5 de mayo, el Dictamen 397/16, de 8 de septiembre y el Dictamen 516/16, de 17 de noviembre, entre otros) que la audiencia a los interesados debe practicarse inmediatamente antes de dictar la propuesta de resolución sin que puedan incorporarse con posterioridad informes que introduzcan hechos nuevos, de manera que si los informes citados añaden hechos nuevos o argumentan cuestiones nuevas para la resolución, generan indefensión al contratista y lo procedente es la retroacción del procedimiento. Sin embargo, cuando los informes no

introducen cuestiones o hechos nuevos, aunque se hayan emitido con posterioridad al trámite de audiencia, no generan indefensión al contratista y, en consecuencia, no procede la retroacción del procedimiento. Este era el criterio del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid que ha hecho suyo esta Comisión Jurídica Asesora en los citados dictámenes y que resulta corroborado por el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) que solo admite como informes posteriores al trámite de audiencia, el informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico y el Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso que éstos formaran parte del procedimiento, en cuanto que estos informes y dictámenes se limitan al análisis de los aspectos jurídicos sin que puedan introducir hechos o cuestiones nuevas.

En el procedimiento que nos ocupa, el informe del jefe de la Unidad de Proyectos y Obras de la UCM, posterior al trámite de audiencia, como tal no introduce ningún hecho nuevo que pueda causar indefensión a la empresa adjudicataria, pero se pronuncia sobre un aspecto que incide claramente en la determinación de las consecuencias económicas de la resolución, por eso parece adecuado haber requerido formalmente al contratista para que indicara los estudios, informes, proyectos, trabajos o servicios que, en su caso, hubiera efectivamente realizado y se hubieran recibido por la Universidad.

La contratista no ha contestado a este requerimiento, por lo que no se ha justificado trabajo alguno, en el plazo de los diez días hábiles concedidos al efecto, a contar desde el 19 de junio de 2020.

A la vista de estas circunstancias, debe considerarse correctamente cumplimentado el trámite de audiencia, de acuerdo con la doctrina expuesta.

Finalmente, también consta el informe de la Asesoría Jurídica de la UCM, de fecha 17 de marzo de 2020, que se muestra favorable a la resolución contractual propuesta, por la causa que se plantea, apuntando que existen doctrinas dispares en relación con la determinación de las consecuencias indemnizatorias procedentes.

Según todo lo dicho, todos los trámites exigidos por la norma, se han desarrollado en este caso.

En relación con el plazo para resolver, en los procedimientos de resolución de contratos iniciados de oficio, el incumplimiento del plazo máximo de ocho meses para resolver el procedimiento determina la caducidad del procedimiento conforme a lo establecido en el artículo 212.8 de la LCSP/17.

En este caso, el procedimiento se inició mediante Resolución de 28 de octubre de 2019 y, además de verse afectado por la suspensión general de los procedimientos administrativos, entre las fechas del 14 de marzo y el 1 de junio de 2020; se ha hecho uso de la facultad de suspensión del procedimiento prevista en el artículo 22.1 d) de la LPAC por la solicitud del dictamen preceptivo de esta Comisión Jurídica Asesora, mediante la Resolución del gerente de la Universidad Complutense, de 23 de julio de 2020.

Debemos recordar aquí la doctrina de esta Comisión sobre la eficacia de la suspensión procedural, según la cual la misma no tendrá efecto, si falta su debida comunicación a los interesados en el procedimiento. Esta circunstancia resulta determinante, para valorar si el procedimiento que nos ocupa se encuentra, o no, caducado.

Así, en referencia a la eficacia de la suspensión de los procedimientos, fundamentada en el artículo 22.1.d) de la LPAC, esta Comisión ha indicado, entre otros en dictamen 125/17, de 23 de marzo, lo siguiente: *«Dicho precepto exige que tanto la petición del informe como*

su posterior recepción se comuniquen a los interesados, lo que, según doctrina reiterada del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, afianza la seguridad jurídica y la transparencia del procedimiento, de modo que la falta de comunicación del acuerdo de suspensión a los interesados redunda en la falta de eficacia interruptiva del mismo (Dictamen 511/12, de 19 de septiembre, entre otros muchos).

El dies a quo para el cómputo del plazo en los procedimientos que se inician de oficio es la fecha del acuerdo de iniciación, ex artículo 21.3 a) de la LPAC. En cuanto al momento en que opera la suspensión del plazo para resolver, era doctrina del Consejo Consultivo que la fecha de efectividad de la suspensión es la de la petición de dictamen al órgano consultivo (Dictamen 115/13, de 3 abril y Dictamen 188/13, de 8 de mayo). Este criterio ha sido acogido por esta Comisión Jurídica Asesora en nuestro Dictamen 62/16, de 5 de mayo y en el nº 528/16 de 24 de noviembre. En iguales términos se han pronunciado otros consejos consultivos, por ejemplo el Consejo Consultivo de Murcia en su Dictamen 181/09, que señala que la fecha de efectividad de la suspensión no puede ser la del acto en que se acuerda “dadas las dificultades para un efectivo control y verificación de tal fecha por parte del interesado, extremo que sin duda afecta a sus intereses”. En ese dictamen se considera que “parece razonable referir la efectiva suspensión del plazo en cuestión al momento en que la solicitud del dictamen adquiere una trascendencia externa al propio órgano solicitante, pues ello otorga mayores garantías de control, pudiendo centrarse tal momento en la fecha en que la solicitud de Dictamen es registrada de salida en el correspondiente registro público”. En este caso, el expediente de revisión de oficio se inició el 3 de octubre de 2016 y la resolución de 9 de febrero de 2017 ordenó la suspensión del procedimiento. Consta el oficio de comunicación de 10 de febrero a los interesados, pero no consta el registro de salida de la comunicación ni su recepción por los interesados, por lo que debe advertirse que para que

opere el efecto interruptivo del plazo de resolución es necesaria la comunicación de la suspensión a los interesados».

Como se hizo notar con anterioridad, mediante resolución de fecha 23 de julio de 2020, el gerente de la Universidad Complutense acordó la suspensión del procedimiento para solicitar el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, indicándose en la propia resolución que se comunicaría dicho acuerdo a la empresa contratista.

Aunque no queda constancia de dicha comunicación en el expediente remitido a esta Comisión, parece razonable pensar que sí se habrá realizado, tal como se previó en la resolución que ordenó la suspensión, con la advertencia de que, si se hubiera sido comunicado el acuerdo de suspensión, el procedimiento de resolución habría caducado, al haber transcurrido más de 8 meses desde su inicio.

El análisis que se efectúa a continuación, deberá entenderse referido exclusivamente al supuesto de que el procedimiento no se encuentre caducado, según lo indicado, por haberse comunicado al contratista la resolución de 23 de julio de 2020.

CUARTA.- Una vez analizado el procedimiento, debemos estudiar si concurre o no causa de resolución del contrato.

Se formula la propuesta de resolución que se analiza, por considerar que este contrato es complementario del que fue resuelto en fecha 25 de octubre de 2019 y con sustento en las previsiones del artículo 308 c) del TRLCSP.

La LCSP/17, materialmente aplicable al presente expediente según se argumentó, también contempla la causa de resolución que nos ocupa, regulándola en términos idénticos a los del precedente TRLCSP. Así, el artículo 313.1, de la LCSP/17, al referirse a las causas de resolución

contractual particularmente aplicables a los contratos de servicios, dispone:

“1. Son causas de resolución de los contratos de servicios, además de las generales, las siguientes:

...c) Los contratos complementarios quedarán resueltos, en todo caso, cuando se resuelva el contrato principal.

2. La resolución del contrato dará derecho al contratista, en todo caso, a percibir el precio de los estudios, informes, proyectos, trabajos o servicios que efectivamente hubiese realizado con arreglo al contrato y que hubiesen sido recibidos por la Administración.

3. En los supuestos de resolución previstos en las letras a) y c) del apartado primero del presente artículo, el contratista solo tendrá derecho a percibir, por todos los conceptos, una indemnización del 3 por ciento del precio de adjudicación del contrato, IVA excluido. ...”.

Llegados a este punto debemos analizar si, efectivamente, el presente es un contrato complementario del contrato de obras denominado “Ejecución de los trabajos del nuevo edificio para la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la UCM, Pozuelo de Alarcón”.

Según dispone la cláusula primera, capítulo I, del PCAP del contrato de cuya resolución se trata, el mismo tiene por objeto: *“la contratación de la dirección de obras, dirección de ejecución y coordinación de seguridad y salud de la obra del proyecto de actualización del de ejecución del nuevo edificio de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid en Pozuelo de Alarcón. Octubre 2017, cuyas características se especifican en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares”.*

Por su parte, el Pliego de Prescripciones Técnicas adiciona un documento denominado “*Requisitos técnicos que han de regir la contratación de la obra de actualización del proyecto de ejecución de nuevo edificio de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid en Pozuelo de Alarcón. Octubre 2017*”, que indica:

“*La obra de referencia, para la que había autorización municipal para la ejecución hasta cota +0. 00, quedó interrumpida en el 2009 por motivos ajenos a la propia obra.*

El autor del proyecto es BN asociados S.A. Dicho proyecto trata sobre la construcción de un nuevo edificio de la facultad de económicas que sustituirá a los módulos existentes de dicha facultad,...

Por otro lado se está desarrollando la documentación con la que se espera aprobar definitivamente la normativa urbanística sobre el Campus, que en estos momentos está en fase de aprobación inicial. Cuando dicha normativa esté aprobada, se espera poder conseguir licencia de obras para proseguir con la construcción del edificio, objeto de esta licitación.

En el momento de realizar este documento se están terminando los trabajos de obra civil hasta cota +0. 00 según la licitación llevada a cabo por la UCM y la documentación que se ha producido en el trámite de la obra.

El proyecto fue actualizado por el arquitecto autor de la obra, incorporando una conexión entre el aparcamiento del propio edificio y el del edificio aulario aledaño para cumplir prescripciones que en su momento adelantaron los Servicios Técnicos del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón....”.

Así las cosas y, partir de la documentación analizada, parece lógico pensar que el contrato de servicios que nos ocupa, con el objeto indicado, resulta complementario del de la ejecución de la propia obra y, por tanto, en caso de resolverse este último deberá seguir su misma suerte, por carecer de causa el mantenimiento de ese otro negocio jurídico, considerado de modo independiente. Pese a todo, no se han incorporado al expediente los pliegos del contrato de ejecución de obras, ni tampoco la documentación relativa a su resolución, aunque tanto la resolución iniciadora del expediente, como la propuesta de resolución que se formula, establecen una innegable relación entre las circunstancias de ese otro contrato y el actual, a saber: El contrato actual se resolvería por su conexión esencial con el de ejecución de las obras y este, a su vez, al haber resultado paralizado en su ejecución *ab initio*, durante más de seis meses, al faltar la imprescindible licencia municipal de obras.

Así, sobre las circunstancias finalizadoras del contrato de obras, cuya resolución arrastra al actual; la resolución iniciadora del procedimiento que analizamos, indica:

“V.-Con fecha 26 de febrero de 2019, tiene entrada en el Registro de la UCM solicitud presentada por el adjudicatario de la ejecución de los trabajos del nuevo edificio de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. Pozuelo de Alarcón, en calidad de contratista principal, instando la resolución del contrato de obras adjudicado, fundado en la causa del 238, esto es por suspensión de la iniciación de las obras por un plazo superior a seis meses, a consecuencia de la falta de concesión de licencia por parte del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón.

VI.-Esta petición fue reiterada en los mismos términos con fecha 19 de abril de 2019 y 10 de julio de 2019, dictándose resolución de inicio del procedimiento de resolución contractual en fecha 13 de

septiembre de 2019, al amparo de lo dispuesto en el artículo 109 del RD 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contrataos de las Administraciones Públicas.

VII.- Tras la tramitación del procedimiento previsto en el citado precepto, el 25 de octubre de 2019 se suscribió entre las partes acuerdo de terminación convencional del procedimiento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, acordando la resolución del procedimiento principal de obras por la causa prevista en el artículo 238 del TRLCSP que se refiere a la suspensión de la iniciación de las obras por un plazo superior a seis meses, a consecuencia de la falta de concesión de licencia precisa para acometer los trabajos de referencia y con los efectos que previene el artículo 239 de la precitada Ley”.

Y por su parte, la propuesta de resolución refiere:

“Por resolución el órgano de contratación de la Universidad Complutense de Madrid, de fecha 13 de septiembre de 2019 se acuerda el inicio del expediente de resolución contractual del contrato de obras, cuyo objeto es la construcción del nuevo edificio de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. Pozuelo de Alarcón. Dicha resolución se insta a solicitud de la empresa adjudicataria fundada en la causa recogida en el artículo 238 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, suspensión de la iniciación de las obras por un plazo superior a seis meses. En fecha 25 de octubre de 2019 se firmó el acuerdo convencional de resolución del contrato entre la Universidad y la empresa adjudicataria”.

A la vista de todo ello, en opinión de esta Comisión Jurídica Asesora, resulta claro el carácter complementario del contrato cuya

resolución es objeto del presente dictamen, respecto del principal de ejecución del proyecto de obras.

A mayor abundamiento, sobre el carácter *naturalmente complementario* de un contrato de dirección de obras, respecto del de la ejecución de las propias obras, citamos el Dictamen 382/13, de 18.09.13 de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, que con toda claridad indicaba: “*...En opinión de este Consejo Consultivo, tal y como declaró en sus dictámenes 4 y 5/08, de 8 de octubre, resulta claro el carácter complementario del contrato cuya resolución es objeto del presente dictamen, respecto del principal de ejecución del proyecto de obras. No es precisa una profunda fundamentación jurídica para llegar a esta conclusión, ni tampoco una declaración expresa en este sentido por parte del pliego, puesto que simplemente, aplicando las reglas de la lógica, se concluye que el contrato de dirección de las obras no puede existir sin la ejecución de las propias obras. Ello se desprende asimismo de todas las obligaciones que en relación con el contrato principal se recogen en el Pliego de Cláusulas Administrativas General para la Contratación de Obras, del Estado aprobado por Decreto 3854/1970, de 31 diciembre. Pero además, este carácter complementario resulta del propio contrato cuyo apartado 4 del Anexo I, relativo al plazo de ejecución, señala que “el contrato de dirección es complementario del de las obras que se dirigen. Por ello, el plazo de ejecución de este contrato queda vinculado a las mismas, finalizando en todo caso, con su liquidación. Por último, el hecho de que esta causa de resolución no estuviera expresamente establecida en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, no es óbice para su procedencia, ya que de acuerdo con lo establecido en el mismo pliego, cláusula primera, para lo no previsto en los pliegos, el contrato se regirá por la legislación básica del Estado en materia de contratos de las Administraciones Públicas y demás normativa aplicable”.*

Además, en referencia a la inmediatez de esta causa de resolución, el mismo dictamen, con cita de la doctrina del Consejo de Estado, explica su fundamento y mecánica, diciendo: «*Sobre esta causa de resolución se pronuncia el Consejo de Estado en su Dictamen de 30 de mayo de 2007 (expediente 651/2007) al declarar: «Es de notar que el artículo 214, letra “d”, señala que “los contratos complementarios a que se refiere el artículo 198.2 quedarán resueltos, en todo caso, cuando se resuelva el contrato principal”. La expresión de la ley en este punto (“en todo caso”) es tajante, y no admite discusión en cuanto a que, a partir del momento en que concurre esta causa, debe tramitarse el expediente de resolución del contrato, sin que sea relevante la voluntad del contratista. Esta disposición de la Ley de Contratos que es, además, lógica, porque carece de sentido continuar en el tiempo la prestación de un contrato accesorio cuando se ha resuelto el contrato principal dado que el contrato complementario deja de tener objeto desde el mismo momento en que no existe tarea a la que asistir técnicamente, fue expresamente introducida en la misma mediante la reforma de la Ley 53/1999, cuya finalidad era aumentar la transparencia y libre concurrencia en la contratación y evitar sobrecostos derivados de contratos de servicios de duración excesiva o de trámites procedimentales complicados. Por ello, se reformó también el apartado 2 del artículo 198 señalando la obligatoria desvinculación entre las empresas adjudicatarias de las empresas de consultoría y asistencia y las de los contratos de ejecución de obras e instalaciones sobre cuya vigilancia, supervisión, control y dirección recae la consultoría o asistencia técnica. Por lo demás, este mismo artículo 198 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que regula la duración de los contratos de consultoría y asistencia técnica, señala que “los contratos regulados en este Título que sean complementarios de contratos de obras o de suministro podrán tener un plazo superior de vigencia que, en ningún caso, excederá del plazo de duración del contrato principal, salvo en los contratos que comprenden trabajos relacionados con la liquidación del contrato principal, cuyo plazo final excederá al del mismo en el tiempo necesario para realizarlos ...”.* Por haber concurrido esta causa de

resolución, que prevalece, además sobre las restantes, dado el tenor de la ley, además de por la propia lógica de la asistencia técnica en relación con el contrato principal, la voluntad de la Administración de resolver el contrato una vez resuelto el principal debe prevalecer (...).».

En aplicación de todo lo indicado, se considera procedente la resolución del contrato complementario *“Dirección de obras de ejecución y coordinación de seguridad y salud de la obra del proyecto de actualización del de ejecución del nuevo edificio de la Facultad de CC Económicas y Empresariales de la UCM”*, por haber sido resulito el principal *“Ejecución de los trabajos del nuevo edificio para la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la UCM, Pozuelo de Alarcón”*; si bien deberán corregirse las referencias legales correspondientes de la propuesta de resolución contractual que finalmente se formule, por resultar aplicable en el aspecto material la LCSP/17.

En cuanto a las consecuencias económicas de la resolución del contrato complementario que nos ocupa, recordemos que el artículo 313.2 de la LCSP/17, se ocupa de los efectos de la resolución contractual particularmente aplicables a los contratos de servicios y, su párrafo 3, contiene referencias específicas de aplicación a los contratos complementarios, diciendo:

“2. La resolución del contrato dará derecho al contratista, en todo caso, a percibir el precio de los estudios, informes, proyectos, trabajos o servicios que efectivamente hubiese realizado con arreglo al contrato y8 que hubiesen sido recibidos por la Administración.

3. En los supuestos de resolución previstos en las letras a) y c) del apartado primero del presente artículo, el contratista solo tendrá derecho a percibir, por todos los conceptos, una indemnización del 3 por ciento del precio de adjudicación del contrato, IVA excluido. ...”.

QUINTA.- Por último ha de hacerse una referencia al destino de la garantía definitiva, sobre la que la propuesta de resolución, deberá contener un pronunciamiento expreso, según reclama el artículo 213.5 de la LCSP/17: (*“En todo caso el acuerdo de resolución contendrá pronunciamiento expreso acerca de la procedencia o no de la pérdida, devolución o cancelación de la garantía que, en su caso, hubiese sido constituida”*).

Por su parte, en cuanto a la garantía definitiva, el artículo 213.3, circumscribe su incautación a los supuestos de resolución contractual por incumplimiento culpable del contratista, relacionándola con la obligación de indemnizar a la Administración, por los daños y perjuicios ocasionados. Así, dispone que: *“Cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista le será incautada la garantía y deberá, además, indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada”*.

En este caso, no dándose la situación descrita, deberá devolverse la garantía definitiva constituida por el contratista.

En mérito a lo que antecede este Comisión Jurídica Asesora extrae las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El procedimiento podría estar caducado si no se ha comunicado el acuerdo de suspensión a la empresa contratista.

SEGUNDA.- Si no hubiera caducado, procede la resolución del contrato complementario *“Dirección de obras de ejecución y coordinación de seguridad y salud de la obra del proyecto de actualización del de*

ejecución del nuevo edificio de la Facultad de CC Económicas y Empresariales de la UCM”, por la causa del artículo 313.1, letra c) de la LCSP/17, con devolución de la garantía definitiva constituida.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 15 de septiembre de 2020

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 392/20

Excmo. y Magfco. Sr. Rector de la Universidad Complutense de Madrid

Avda. Séneca, 2 – 28040 Madrid