

Dictamen nº: **259/24**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **16.05.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 16 de mayo de 2024, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid, 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 servicios denominado “*redacción del proyecto y dirección de las obras de construcción de la biblioteca municipal de Las Tablas*”, suscrito con PICADO DE BLAS ARQUITECTOS SLP.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 16 de abril de 2024, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo procedente del Ayuntamiento de Madrid.

A dicho expediente se le asignó el número 242/24, 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. Ana Sofía Sánchez San Millán, 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 16 de mayo de 2024.

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

1. Por Decreto de 27 de agosto de 2018, de la alcaldesa de Madrid, el Área de Gobierno de Cultura y Deportes, a través de la Dirección General de Intervención en el Paisaje Urbano y el Patrimonio Cultural, convocó un concurso de proyectos con intervención de jurado para la redacción y dirección de las obras de construcción de una biblioteca municipal en Las Tablas, resultando ganador el proyecto “En Red”, del autor PICADO DE BLAS ARQUITECTOS S.L.P.

En virtud de lo anterior, la Dirección General de Arquitectura y Conservación del Patrimonio propuso la tramitación, mediante procedimiento negociado sin publicidad, del contrato de servicios con el ganador del primer premio del concurso, para la redacción del proyecto y dirección de las obras de la construcción de la Biblioteca Municipal de Las Tablas.

El 2 de octubre de 2020, se adjudicó el contrato a la empresa PICADO DE BLAS ARQUITECTOS, S.L.P., en base al informe de negociación de la Dirección General de Arquitectura y Conservación del Patrimonio de fecha 17 de septiembre de 2020, al ser el único licitador en el procedimiento, en el precio de 259.766,91 euros, más IVA, en total 314.317,96 euros y una reducción del plazo de entrega del proyecto de ejecución de ocho semanas.

El 28 de octubre de 2020 se formalizó el contrato, del que interesa destacar lo siguiente: según su cláusula tercera, el plazo total del

contrato se estima en 28 meses. La asistencia a la dirección facultativa tendrá un plazo de vigencia igual a la duración del contrato de obras de construcción de la biblioteca de Las Tablas.

El contratista se obliga, igualmente, a cumplir los siguientes plazos parciales:

FASE I: redacción del proyecto básico: máximo de 60 días naturales desde la formalización del contrato.

FASE II: redacción del proyecto de ejecución: máximo de 64 días naturales desde la formalización del contrato, teniendo en cuenta la reducción ofertada del plazo de entrega del proyecto de ejecución de ocho semanas.

FASE III: dirección facultativa de las obras: se prevé una duración de 18 meses desde el inicio de la ejecución de la obra y un mes más para la certificación final de la obra.

La cláusula cuarta de dicho contrato señala que la garantía definitiva, por importe de 12.988,34 euros, se instrumentará como retención de parte del precio.

Por último, la cláusula octava establece que son causas de resolución del contrato las recogidas en los artículos 211 y 313 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).

2. Con fecha 22 de diciembre de 2021, se adjudicó el contrato de obras de *“construcción de una biblioteca -centro cultural de Las Tablas, c/ Burguete, 5 c/v, c/ Castillo de Candanchú, distrito de Fuencarral El*

Pardo”, a la empresa BECSA por un importe de 4.749.552,57 euros y plazo total de ejecución de la obra de 18 meses.

El contrato se formalizó el 28 de enero de 2022.

La Junta de Gobierno, en su sesión 28 de diciembre de 2023, acordó autorizar la resolución de este contrato de obras, adjudicado a la empresa BECSA S.A., por mutuo acuerdo con el contratista, conforme a lo dispuesto en el artículo 211.1 c) LCSP/17 y por Decreto de la delegada del Área de Gobierno de Obras y Equipamientos de fecha 28 de diciembre de 2023, se acordó dicha resolución y la autorización de la devolución de la garantía definitiva.

Para la resolución del contrato de obras se estimó que concurrían razones de interés público que consistían en que desde la redacción del proyecto y su posterior licitación hasta ese momento, las necesidades de Las Tablas habían variado sustancialmente, pues la población inicial había ido creciendo y sus necesidades en el ámbito de la lectura, el libro y la cultura, junto a la evolución de las nuevas tecnologías, habían cambiado, lo que suponía que el proyecto que ganó el concurso de proyectos en 2018, ya no aportaba soluciones a esa realidad. Si bien continuaba la necesidad de construir ese equipamiento, además de la biblioteca y un centro cultural, se precisaba un auditorio y los centros debían de ser de mayores dimensiones y con contenidos más amplios respecto de los previstos inicialmente, lo que demandaba una parcela de mayores dimensiones, cuya ubicación estaba en fase de estudio. Por ello, resultaba necesario redactar un nuevo proyecto que diera respuesta a las necesidades de los vecinos y, en consecuencia, posteriormente proceder a su licitación.

TERCERO.- El 2 de febrero de 2024, el director general de Arquitectura y Conservación del Patrimonio y la subdirectora general de Arquitectura firman la memoria justificativa para la resolución del contrato de servicios denominado “*redacción del proyecto y dirección de*

las obras de la construcción de la biblioteca municipal de Las Tablas”, en base a la causa prevista en el artículo 313.1 c) de la LCSP/17, por haberse resuelto el contrato de obras principal al que complementa.

En dicha memoria se indica que el contrato se adjudicó por 259.766,91 euros, más el correspondiente IVA (21%) con cuantía de 54.551,05 euros, resultando un importe total de 314.317,96 euros.

Se realizó un primer pago a la entrega de los proyectos básico y de ejecución, y una vez obtenido el informe técnico de supervisión, por importe de 149.638,28 euros (IVA incluido) y que, del importe total del contrato, la cuantía destinada a la dirección facultativa asciende a un total de 164.679,68 euros (IVA incluido). La adjudicataria ha percibido por ese último concepto, 91.515,29 euros, correspondiente a los meses de marzo de 2022 a febrero de 2023.

La memoria añade que, de conformidad con lo expuesto y el apartado 3 del artículo 313 LCSP, la adjudicataria tiene derecho a percibir, por todos los conceptos, una indemnización del 3 por ciento del precio de adjudicación del contrato, IVA excluido, esto es, 7.793,01 euros.

Además, en cuanto a la devolución de la garantía definitiva, instrumentada como retención de parte del precio por cuantía de 12.998,34 euros, la memoria señala que resulta procedente la devolución de esta al no resultar responsabilidades que hayan de ejercitarse sobre la garantía.

Por Decreto de 8 de febrero de 2024 de la delegada del Área de Gobierno de Obras y Equipamientos, por delegación de la Junta de Gobierno por Acuerdo de 29 de junio de 2023, se acordó el inicio del expediente de resolución del contrato de servicios como consecuencia de la resolución del contrato principal de la obra, por los motivos

expuestos en la memoria justificativa de la Dirección General de Arquitectura y Conservación del Patrimonio de fecha 2 de febrero de 2024 y conceder trámite de audiencia al contratista por el plazo de 10 días naturales contados a partir del día siguiente al de recepción de la notificación del decreto de inicio.

Conferido trámite de audiencia a la contratista, notificado el 9 de febrero de 2024, la adjudicataria presenta escrito de alegaciones, en el cual se opone a la resolución del contrato. Tras dar cuenta de las vicisitudes en la ejecución del contrato de obras, sostiene que la empresa contratista de dicho contrato, desde el inicio de las obras, ha venido obstaculizando la ejecución de las mismas, incumpliendo sus obligaciones contractuales. En este sentido recuerda que el día 14 de julio de 2023, en base al informe de la dirección facultativa de 16 de enero de 2023, la Administración también emitió un informe en el que también se concluyó que la resolución del contrato de obra única y exclusivamente podía deberse al incumplimiento por parte de BECSA, S.A. y, por tanto, por la causa de resolución del artículo 211.1.f) LCSP, si bien dice desconocer el motivo por el que el Ayuntamiento de Madrid ha cambiado radicalmente de opinión o percepción hasta el punto de considerar que BECSA, S.A. no incumplió el contrato de obra y que la resolución del mismo fue de mutuo acuerdo.

La adjudicataria considera que no concurren los presupuestos para la resolución de mutuo acuerdo del contrato de obras, en primer lugar, conforme a lo anteriormente expuesto, al concurrir causa de resolución imputable a la empresa contratista y, en segundo lugar, al considerar que no concurren razones de interés público que hagan innecesaria o inconveniente la ejecución del contrato, al no existir la variación en las necesidades que se citan en la memoria justificativa. En este sentido, aporta los escritos dirigidos al Ayuntamiento de Madrid por el presidente de la Asociación de Vecinos de Las Tablas en los que manifiesta la necesidad de las obras.

El escrito de alegaciones defiende la nulidad de pleno derecho del acuerdo de inicio del expediente de resolución del contrato de servicios; que dicho contrato no es complementario del contrato de obras y que lo que procede es iniciar la licitación del contrato de obras conforme al proyecto inicial redactado por PICADO DE BLAS ARQUITECTOS S.L.P.

Se emitió informe de contestación a las alegaciones el 18 de marzo de 2024, en el que se señaló que no procedía formular oposición a un contrato de obras ya resuelto por mutuo acuerdo de las partes y con el informe favorable de la Asesoría Jurídica y la Intervención municipal. Además, se defiende el carácter complementario del contrato de servicios que pretende resolverse.

El 19 de marzo de 2024, la Secretaría General Técnica del Área de Obras y Equipamientos emite informe sobre la adecuación a la normativa del procedimiento tramitado y sobre la preceptividad del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid al haberse formulado oposición por la contratista.

Por Decreto de 20 de marzo de 2024 de la delegada del Área de Gobierno de Obras y Equipamientos, se acuerda la suspensión del procedimiento por el tiempo que mediara entre la solicitud de informe a la Asesoría Jurídica y la emisión del mismo. Consta la notificación de dicha suspensión a la contratista el 21 de marzo de 2024.

El 2 de abril de 2024, se emite informe por la Asesoría Jurídica en sentido favorable a la resolución del contrato propuesta por la Administración.

Por Decreto de 2 de abril de 2024 de la delegada del Área de Gobierno de Obras y Equipamientos, se acuerda el levantamiento de la suspensión lo que se notificó a la contratista el 3 de abril de 2024.

Consta el informe de conformidad de la Intervención General fechado el 2 de abril de 2024.

Sin más trámites, la coordinadora general de la alcaldía firmó la solicitud de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora.

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 se ha hecho llegar a la Comisión Jurídica Asesora por el consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.3 b) del ROFCJA (“3. *Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, este será recabado:(...) c) Las solicitudes de dictamen de las Entidades Locales se efectuarán por los alcaldes-presidentes de las mismas, y se cursarán a través del consejero competente en relaciones con la Administración Local*”).

El contratista ha formulado su oposición de forma expresa y por ello, resulta preceptivo el dictamen de esta Comisión ex artículo 191.3 de la LCSP/17.

SEGUNDA.- El contrato cuya resolución se pretende se adjudicó por acuerdo de la Junta de Gobierno Local el día 2 de octubre de 2020 y se formalizó el siguiente 28 de octubre, por lo que resulta de aplicación la LCSP/17 tanto en el aspecto sustantivo como en el procedimental.

De esta forma, el artículo 212.1 de la LCSP/17 establece que: *“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 (RGLCAP) referido específicamente al *“procedimiento para la resolución de los contratos”* en lo que no se oponga a la ley.

En materia de procedimiento, la resolución de contratos administrativos exige atenerse a lo previsto en el artículo 190 LCSP/17, a cuyo tenor *“dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley, el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos, (...) acordar su resolución y determinar los efectos de ésta”*.

El artículo 191.1 LCSP/17 requiere que en el correspondiente expediente se dé audiencia al contratista. Además, debe tenerse en cuenta el artículo 109 del RGLCAP, que exige la audiencia al avalista o asegurador *“si se propone la incautación de la garantía”*. Por otro lado, el apartado tercero del artículo 191 dispone que sea preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad

Autónoma respectiva en los casos de interpretación, nulidad y resolución, cuando se formule oposición por parte del contratista.

Por lo que se refiere al ámbito de la Administración local, el artículo 114.3 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante, TRRL) aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, establece como necesarios los informes de la Secretaría y de la Intervención de la corporación. En el caso del Ayuntamiento de Madrid, el informe del servicio jurídico a que se refiere el artículo 191.2 de la LCSP/17, es el de su Asesoría Jurídica, conforme a la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid.

De acuerdo con la normativa expuesta resulta que la competencia para resolver los contratos corresponde al órgano de contratación. En este caso el órgano competente es la Junta de Gobierno Local, actuando por delegación la concejal delegada del Área de Gobierno de Obras y Equipamientos, por Acuerdo de 29 de junio de 2023.

En materia de procedimiento en nuestro caso, se ha dado audiencia al contratista, el cual formuló alegaciones oponiéndose a la resolución contractual planteada por la Administración. Del expediente examinado también resulta que la garantía se constituyó mediante retención de precio, por lo que no procede la audiencia a ningún avalista.

Figura en el procedimiento el informe de 2 de abril de 2024 de la Asesoría Jurídica en sentido favorable a la resolución propuesta por la Administración. Dicho informe se ha incorporado al expediente tras el trámite de audiencia lo que respeta la previsión del artículo 82.1 de la LPAC (*“la audiencia a los interesados será anterior a la solicitud del informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o a la solicitud del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo*

equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso que éstos formaran parte del procedimiento”).

No ocurre lo mismo con el informe de 18 de marzo de 2024 de contestación a las alegaciones de la contratista, pues como hemos señalado reiteradamente (así, el dictamen 294/19, de 11 de julio; dictamen 155/18, de 5 de abril y el dictamen 516/16, de 17 de noviembre, entre otros muchos) la audiencia a los interesados debe practicarse inmediatamente antes de dictar la propuesta de resolución, sin perjuicio de lo señalado anteriormente en cuanto al informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico, 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 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 y, en consecuencia, no procede la retroacción del procedimiento. Así ocurre en el presente caso, pues el citado informe no introduce hechos o cuestiones nuevas, por lo que no cabe considerar que se haya generado indefensión.

También se ha emitido informe por la Intervención Municipal, que es exigible conforme a lo establecido en el artículo 114.3 del TRRL, si bien incide en la misma irregularidad que acabamos de mencionar al ser posterior al trámite de audiencia a la contratista, si bien tampoco introduce hechos o cuestiones nuevas que causen indefensión a la adjudicataria.

No figura en el procedimiento una propuesta de resolución en la forma en que viene siendo exigida por esta Comisión Jurídica Asesora. En efecto, como ya hemos tenido ocasión de señalar en anteriores dictámenes (así nuestro Dictamen 191/16, de 9 de junio y el Dictamen

327/17, de 3 de agosto, entre otros) la propuesta de resolución “*ha de recoger motivadamente la posición de la Administración una vez tramitado el procedimiento con el objeto de permitir a este órgano consultivo conocer la postura de la Administración y contrastarla con la oposición del contratista que motiva la remisión para dictamen. Además, se ha de recordar la necesidad de motivar los actos administrativos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos -artículo 35.1.a) de la LPAC-, lo que hace conveniente incluir en la resolución que en su día sea dictada (se supone que también en su propuesta) para culminar el procedimiento toda la fundamentación fáctica y jurídica de la misma, evitando abusar innecesariamente de la motivación in aliunde que, en cualquier caso, stricto sensu requeriría de la cita de aquellos documentos que le sirvan de sostén*”.

El conocimiento de la postura final de la Administración consultante a través de la propuesta de resolución resulta relevante toda vez que el órgano consultivo no está llamado a elaborar propuestas de resolución, sino a valorar las elaboradas por la Administración consultante, ratificándolas o desautorizándolas aportando en este caso explícita o implícitamente una solución alternativa.

En este caso, no consideramos necesaria la retroacción del procedimiento para la formulación de la propuesta de resolución toda vez que el acuerdo de inicio del procedimiento recoge de manera clara los hechos relevantes y la fundamentación legal de las causas de resolución, así como los efectos de dicha resolución, habiendo quedado además contestadas las alegaciones de la empresa contratista por los informes emitidos en el curso del procedimiento.

Resta por analizar la cuestión relativa al plazo para resolver el procedimiento, cuyo incumplimiento determina la caducidad conforme a lo establecido en el artículo 212.8 de la LCSP/17. El criterio mantenido por esta Comisión ha resultado esencialmente modificado a

partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2021, de 18 de marzo, recaída a raíz de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón, que ha procedido a declarar la inconstitucionalidad de algunos preceptos de la LCSP/17 y ha afectado señaladamente a esta cuestión. En concreto, el artículo 212.8, fue impugnado al considerar que vulneraba la doctrina constitucional sobre la legislación básica, puesto que contendría una regulación de detalle o de procedimiento, que cercenaría la posibilidad de desarrollo legislativo por la Comunidad Autónoma de Aragón.

Como es sabido, la citada Sentencia 68/2021, al analizar la impugnación del artículo 212.8, considera (FJ 5º) que tal precepto recoge una norma de naturaleza auxiliar y procedimental que no puede ser considerada básica, por lo que el Tribunal Constitucional no anula el precepto en cuanto es de aplicación a los procedimientos de resolución de la Administración General del Estado, pero considera que infringe las competencias de las comunidades autónomas y por tanto no es de aplicación a estas, ni a las entidades locales.

Por ello, esta Comisión Jurídica Asesora ha venido considerando aplicable el plazo de tres meses previsto en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Pues bien, no obstante lo anterior, la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, ha establecido un plazo específico para el procedimiento de resolución contractual, pues su artículo 31, bajo la rúbrica, *“Modificación de la Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos”*, establece que: *“La Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de*

silencio administrativo de determinados procedimientos, queda modificada como sigue...

Tres. Se introduce un nuevo epígrafe en el apartado 3 del Anexo, que será el apartado 3.9. con la siguiente redacción: “3.9. Expedientes de resolución contractual que se rijan por la legislación sobre contratos públicos. Ocho meses. Caducidad (iniciados de oficio). Desestimatorio (iniciados a instancia del contratista)”.

Dicha previsión resulta de aplicación a los procedimientos iniciados tras su entrada en vigor, por lo que al presente procedimiento le resulta de aplicación el plazo de ocho meses.

En este caso, el procedimiento de resolución contractual se inició el 8 de febrero de 2024. Resulta del expediente que el procedimiento se ha suspendido por la petición de informe a la Asesoría Jurídica, lo que fue debidamente comunicado a la contratista. Por todo ello, a la fecha de emisión del presente dictamen, no ha transcurrido el plazo de ocho meses previsto por la normativa de la Comunidad de Madrid, tras la modificación operada por la Ley 11/2022, anteriormente citada.

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

El órgano proponente formula la propuesta de resolución contractual que se analiza, por considerar que este contrato es complementario del contrato de obras que fue resuelto en fecha 28 de diciembre de 2023, con fundamento en el artículo 313.1, de la LCSP/17, que, 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. ...”.

En relación con dicha causa de resolución cabe indicar que la dicción legal “*en todo caso*” contenida en el artículo 313.1 c), es taxativa, por lo que en el momento que concurre dicha causa resolutoria ha de tramitarse el procedimiento para poner fin al contrato complementario, lo que resulta lógico, pues dicho contrato complementario deja de tener objeto tras la resolución el contrato principal y no existe, por tanto, tarea a la que asistir técnicamente.

Cabe citar en este sentido la doctrina del Consejo de Estado recogida, entre otros, en el Dictamen 651/2007, de 30 de mayo y en el Dictamen 538/2017, de 22 de junio, al declarar: «*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 (...).».

Por tanto, para aplicar dicha causa resolutoria se hace preciso analizar dos extremos: la efectividad de la resolución del contrato principal de obras y el carácter complementario o accesorio del contrato de servicios sometido a consulta, circunstancias ambas que son negadas por la contratista.

En cuanto a la resolución del contrato de obras, no se ha incorporado al procedimiento el expediente tramitado para la resolución de dicho contrato, si bien no resulta controvertido que la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid en sesión de 28 de diciembre de 2023 acordó autorizar la resolución del contrato de obras de construcción de

una biblioteca -centro cultural de Las Tablas, en el Distrito de Fuencarral-El Pardo, adjudicado a la empresa BECSA S.A., por mutuo acuerdo con el contratista, conforme a lo dispuesto en el artículo 211.1 c) LCSP/17 y por Decreto de la Delegada del Área de Gobierno de Obras y Equipamientos de fecha 28 de diciembre de 2023, se acordó dicha resolución y la autorización de la devolución de la garantía definitiva. No consta que dicha resolución haya perdido su validez y eficacia, ni siquiera consta una impugnación de la misma en vía administrativa o judicial, por lo que no cabe sino sostener en este caso la concurrencia del primer requisito expuesto, esto es, la efectividad de la resolución del contrato principal de obras.

Por lo que se refiere a la complementariedad del contrato analizado con el resuelto contrato de obras de construcción de una biblioteca -centro cultural de Las Tablas, tanto el contenido de los pliegos aprobados como el contrato celebrado no permiten albergar dudas sobre su carácter complementario respecto del principal.

Así, la cláusula novena del PCAP, en relación con el apartado 8 del anexo I, vincula la duración temporal del contrato de servicios con el contrato de obras señalando que *“la asistencia a la dirección facultativa tendrá un plazo de vigencia igual a la duración del contrato de obras de construcción de la biblioteca de Las Tablas”*. Ese mismo apartado 8, señala que el contratista se obligaba a cumplir tres fases, siendo la fase III, la dirección facultativa de las obras, respecto a la que se establece que *“se prevé una duración de 18 meses desde el inicio de la ejecución de la obra y un mes más para la certificación final de la obra”*.

Por su parte, el pliego de prescripciones técnicas (PPT) al referirse a la dirección facultativa y coordinación de Seguridad y Salud, se refiere expresamente a su complementariedad del contrato principal de obras cuando indica que *“los trabajos de la Dirección Facultativa se iniciarán con el Acta de Comprobación de Replanteo y los de Coordinación de*

Seguridad y Salud con el informe sobre el Estudio de S y S; siendo complementarios de la obra se prolongarán el tiempo necesario para responder de todas las obligaciones derivadas de la ejecución de la misma, que se estima en 18 meses y hasta la recepción de la obra. Los trabajos correspondientes de dirección de obra y de dirección de ejecución de la obra se extenderán hasta la emisión de la Certificación Final y emisión del Informe de Liquidación tras el plazo de garantía de la obra”.

Las prescripciones técnicas para la prestación de los servicios de dirección facultativa de las obras que se contemplan en el anexo II del PPT, no hacen sino corroborar el carácter complementario del contrato de servicios respecto al contrato de obras, que evidentemente no podría existir sin este último, pues todas sus obligaciones están directamente relacionadas con la ejecución del contrato de obras, y así, entre otras obligaciones, comprende dirigir el desarrollo de la obra en sus aspectos técnicos, estéticos, urbanísticos y medioambientales, de conformidad con el proyecto que la define, la licencia de edificación y demás autorizaciones preceptivas y las condiciones del contrato de obras con el objeto de asegurar su adecuación al fin propuesto; comprobar el replanteo de las obras; coordinar el desarrollo de la obra y exigir el estricto cumplimiento de las normas, reglamentos y demás legislación vigente en la materia; redactar y expedir las certificaciones mensuales de obra ejecutada; aprobar el Plan de Seguridad y Salud elaborado por el contratista y, en su caso, las modificaciones introducidas en el mismo o coordinar la aplicación de los principios generales de prevención y de seguridad.

A mayor abundamiento, sobre el carácter *naturalmente* complementario de un contrato de dirección de obras, respecto del de la ejecución de las propias obras, cabe citar nuestro Dictamen 392/20, de 15 de septiembre, en el que nos hicimos eco del Dictamen 382/13, de 18 de septiembre 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”.*

En aplicación de todo lo indicado, se considera procedente la resolución del contrato complementario de *“redacción del proyecto y dirección de las obras de construcción de la biblioteca municipal de Las Tablas”*, por haber sido resultado el contrato de obras principal.

En cuanto a las consecuencias económicas de la resolución del contrato complementario que nos ocupa, resulta claro, en este caso,

que una parte del objeto del contrato, al preverse su ejecución en fases ya ha sido cumplida por parte del contratista y así lo recoge el informe técnico y la memoria justificativa que obra en el procedimiento, cuando señala que *“se realizó un primer pago a la entrega de los Proyectos Básico y de Ejecución, y una vez obtenido el informe técnico de supervisión, por importe de 149.638,28 euros (IVA incluido)”*. La cuantía destinada a la dirección facultativa asciende a un total de 164.679,68 euros (IVA incluido). La adjudicataria ha percibido por ese último concepto, 91.515,29 euros, correspondiente a los meses de marzo de 2022 a febrero de 2023. Estos conceptos no se discuten por el contratista. Dichos pagos además responden a lo previsto en el artículo 313.1 de la LCSP/17 cuando señala que *“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”*.

Por otro lado, de conformidad con el apartado 3 del artículo 313 LCSP, la adjudicataria tiene derecho a percibir, por todos los conceptos, una indemnización del 3 por ciento del precio de adjudicación del contrato, IVA excluido, esto es, 7.793,01 euros.

Además, en cuanto a la devolución de la garantía definitiva, instrumentada como retención de parte del precio por cuantía de 12.998,34 euros, resulta procedente la devolución de esta al no resultar del procedimiento y de los informes emitidos, responsabilidades que hayan de ejercitarse sobre la garantía.

En mérito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede la resolución del contrato por la causa prevista en el artículo 313.1 c) de la LCSP/17, con indemnización para la empresa contratista y sin incautación de la garantía.

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 16 de mayo de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 259/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid