



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 6 0 / 2 0 1 3

(Sección 2ª)

La Laguna, a 7 de marzo de 2013.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Sanidad en relación con la *Propuesta de Resolución por la que se acuerda la resolución del contrato administrativo de "Dirección de Obras e Instalaciones por Ingeniero del Centro de Salud de Costa Ayala" (EXP. 53/2013 CA)\*.*

## F U N D A M E N T O S

### I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por la Consejera de Sanidad del Gobierno de Canarias, es la Propuesta de Resolución culminatoria del procedimiento de resolución del contrato administrativo de "Dirección de Obras de Instalaciones por Ingeniero del Centro de Salud de Costa Ayala".

La legitimación para la solicitud de Dictamen, el carácter preceptivo de ésta y la competencia del Consejo para emitir aquél se derivan de los artículos 12.3 y 11.1.D.c) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias en relación con el artículo 59.3.a), de carácter básico, del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, 59.3.a) (aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio y con el artículo 109.1.d), asimismo básico, del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre; preceptos que son de aplicación porque el contratista se ha opuesto a la resolución.

2. El contrato de asistencia cuya resolución se pretende fue adjudicado por Resolución de la Dirección General de Recursos Económicos de la Consejería de Sanidad de 16 de octubre de 2007, por lo que la legislación aplicable viene constituida por el citado TRLCAP y su Reglamento, al constituir la legislación vigente

---

\* **PONENTE:** Sr. Bosch Benítez.

en el momento de su adjudicación, conforme dispuso primero la disposición transitoria I.2 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y luego la vigente disposición transitoria I.2 del Texto Refundido de dicha Ley.

## II

1. Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de resolución contractual y que constan documentados en el expediente, son los siguientes:

- El 6 de octubre de 2007 se propone por el Servicio de Infraestructura del Servicio Canario de la Salud la contratación de la asistencia técnica para la dirección de obras de instalaciones del Centro de Salud Costa Ayala, justificada en la obligatoriedad legal de dirigir la ejecución de las obras y en que el servicio de infraestructura no dispone de los medios personales para realizar dichos trabajos.

El precio del contrato se fijó en esta propuesta en la cantidad de 6.950 euros, incluido IGIC (contrato menor), con cargo a las anualidades 2007 (1.439, 41 euros), 2008 (3.753,19 euros) y 2009 (1.757,40 euros) y se proponía la contratación de la entidad R.L.B. para la ejecución de los trabajos.

- Mediante Resolución de la Dirección General de Recursos Económicos de la Consejería de Sanidad de 16 de octubre de 2007 se adjudicó a la entidad R.L.B., E.C., S.L. el contrato de asistencia técnica para la Dirección de obras de instalaciones por ingeniero del citado Centro de Salud. El precio del contrato ascendía a la cantidad establecida en la propuesta (6.950,00 euros), tratándose por consiguiente de un contrato menor.

El contrato formalizado no consta en el expediente, en el que únicamente se ha incorporado la factura emitida por la contratista con fecha 20 de diciembre de 2007 por la totalidad del citado importe, así como su contabilización el 31 de diciembre del mismo año.

- El contrato para la ejecución de la obra del citado Centro de Salud fue adjudicado a la entidad V.V.O.C., S.A. por Orden nº 191, de 7 de mayo de 2008, de la Consejería de Sanidad. Asimismo, con fecha 17 de marzo de 2009 se formalizó nuevo contrato administrativo para la ejecución de la obra complementaria nº 1 del mismo Centro de Salud.

Estos contratos fueron resueltos, sin mediar oposición por parte del contratista, mediante Orden de la Consejera de Sanidad de 20 de septiembre de 2012 en

aplicación de la causa prevista en el artículo 220.c) de la Ley 30/2007, de 30 de octubre de Contratos del Sector Público (LCSP), al haberse paralizado las obras por un periodo superior a ocho meses. Previamente, por Orden de 1 de febrero de 2010 se había acordado la suspensión temporal de las obras, con excepción de las tabiquerías (suspensión parcial) y, una vez ejecutadas éstas, la suspensión total.

- El 29 de noviembre de 2012 se emite informe técnico por el Servicio de Infraestructura del Servicio Canario de la Salud a los efectos de la resolución de diversos contratos accesorios al contrato principal, entre los que se encuentra el de la dirección de obra de instalaciones por ingeniero que nos ocupa. En este informe, en lo que a la presente resolución interesa, se indica que la obra se paralizó tras el levantamiento de la estructura sin ejecutarse ninguna de las distintas instalaciones o partes de ellas. Añade que el ingeniero tampoco ha realizado o ha tenido responsabilidades tras la paralización de la misma, por lo que debería devolver los honorarios cobrados.

2. Con estos antecedentes, con fecha 10 de diciembre de 2012 se dicta Resolución por la Dirección General de Recursos Económicos del Servicio Canario de la Salud por la que se inicia el presente procedimiento de resolución del contrato de referencia, que se fundamenta, dado su carácter complementario del contrato de obras (contrato principal), en la causa prevista en el apartado d) del artículo 214 TRLCAP.

En el expediente tramitado se otorgó el preceptivo trámite de audiencia a la contrata, que presentó alegaciones en el plazo concedido al efecto en las que se opone a la resolución.

Sobre estas alegaciones se pronunció el Servicio de Infraestructura en nuevo informe en el que se ratifica en las conclusiones alcanzadas en el inicialmente emitido y se desestiman los argumentos esgrimidos por el contratista.

Constan también en el expediente la Propuesta de Resolución en la que se propone la resolución del contrato por la causa señalada y el informe del Servicio Jurídico, de carácter favorable.

### III

1. Por lo que se refiere al fondo del asunto, ya se ha señalado que la resolución se fundamenta en la causa prevista en el artículo 214.d) TRLCAP. De conformidad con

este precepto, los contratos complementarios a que se refiere el artículo 198.2 quedarán resueltos, en todo caso, cuando se resuelva el contrato principal.

El contratista cuestiona en sus alegaciones que el contrato suscrito tenga naturaleza de contrato complementario y la consiguiente imposibilidad de que resulte de aplicación la citada causa. Basa su alegación, por una parte, en la circunstancia de que en la Resolución de adjudicación no se estableció este carácter complementario y, por otra, en el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 67.7.d) RGLCAP, a cuyo tenor los pliegos de cláusulas administrativas de los contratos de servicios han de contener, cuando se trata de contratos complementarios, expresión del plazo de ejecución vinculado a otro contrato de carácter principal.

Esta alegación no puede, sin embargo, tenerse en consideración. Su carácter complementario respecto del principal de ejecución del proyecto de obras no puede derivar de la cuestión formal de su consignación en el acto de adjudicación, sino de su propia naturaleza. Cuestión que en el presente caso no suscita dudas, en cuanto se conecta directamente con labores de dirección de las instalaciones y, por consiguiente, no puede existir sin la ejecución de las propias obras. Responde además, sin mayor esfuerzo interpretativo, a la delimitación legal que para este tipo de contratos establece el artículo 198.2 TRLCAP, a cuyo tenor son tales "aquéllos cuyo objeto se considere necesario para la correcta realización de la prestación o prestaciones objeto del contrato principal", constituido en este caso por el contrato de obras de construcción de un centro de salud.

Ello a su vez justifica que el artículo 214.d) TRLCAP contemple como causa de resolución precisamente la resolución del contrato principal, pues, como ha señalado el Consejo de Estado en sus Dictámenes 651/2007 y 681/2009, carece de sentido continuar en el tiempo la prestación de un contrato accesorio cuando se ha resuelto el contrato principal, dado que el complementario deja de tener objeto desde el mismo momento en que no existe tarea a la que asistir técnicamente.

Es de resaltar además que el precepto establece que el contrato ha de quedar resuelto *en todo caso* cuando se resuelva el contrato principal, por lo 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.

Concurre en consecuencia en el presente caso la causa de resolución esgrimida por la Administración, por lo que sobre este extremo la Propuesta de Resolución se considera conforme a Derecho.

2. Esta conformidad a Derecho, sin embargo, no puede predicarse con respecto a los efectos de la resolución contractual, debido a la insuficiente motivación de la solución adoptada.

Conforme al artículo 215.1 TRLCAP, 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.

Sostiene la Administración que la obra se paralizó tras el levantamiento de la estructura sin ejecutarse ninguna de las distintas instalaciones o partes de ella, sin que el ingeniero tampoco realizara o tuviera responsabilidades tras la paralización de la misma, por lo que debe devolver la totalidad de los honorarios cobrados.

En línea de principio puede sostenerse que efectivamente en el caso de que no se hubieran ejecutado las labores propias del contrato no procedería abono alguno de su precio, como se extrae no sólo del citado artículo 215 TRLCAP, sino del régimen que para el pago del precio contempla el artículo 99 TRLCAP, que exige que la prestación se haya realizado. En el presente caso, tales tareas no llegaron a ejecutarse al haberse paralizado la obra con anterioridad a la ejecución de las instalaciones, por lo que éstas no se llevaron a cabo y no procedería, en consecuencia, su abono. Consta, no obstante, en el expediente que el precio fue efectivamente abonado al contratista.

El contratista alega, por el contrario, que sí se realizaron determinados trabajos:

- Solicitud de punto de enganche de la electricidad (septiembre de 2008).
- Visitas a la obra con el arquitecto director de la misma a partir de febrero de 2009, un mes después de su comienzo.
- Presentación en abril de 2009 en el Servicio de Infraestructura de un modificado del proyecto de las instalaciones de saneamiento, fontanería e instalación de ACS. A los efectos de justificar este modificado explica que, en marzo de 2009, recibió de la contrata de la obra y de su Director facultativo planos en los que se presentan modificaciones en la cimentación y planta del sótano del edificio como consecuencia de la existencia de un canal drenante que atravesaba la parcela y que hace necesario realizar un replanteamiento de todas las instalaciones propuestas en el proyecto original, ya que la existencia de este canal hace que en el edificio se deba separar en dos módulos sus instalaciones en las plantas sótano y planta baja.

- En septiembre de 2009 presenta proyecto de instalación de climatización, pues en el proyecto inicial, por falta de presupuesto, no se presupuestó más que la preinstalación y la contrata de la obra la había presentado dentro de su oferta de ejecución como mejora.

- En febrero de 2010 se presenta en el mismo Servicio informe por parte del arquitecto director de la obra en el que se recogen todas las partidas y precios a modificar respecto del proyecto inicialmente aprobado.

En informe emitido con posterioridad sobre estas alegaciones, el Servicio de Infraestructura las desestima con los siguientes argumentos:

- Por lo que respecta a la solicitud de punto de enganche, no es labor de la dirección de la obra, pues debe venir incluido como uno de los datos del proyecto; labor que se debería haber hecho antes y no durante a obra.

- Las visitas a la obra que se indican, sin decir su fin, no supone que se hayan hecho como parte de las labores de dirección de la obra, más aún cuando no se ha ejecutado ninguna partida correspondiente a instalaciones.

- El proyecto complementario originado por la existencia del canal fue encargado únicamente al arquitecto y en ningún caso al ingeniero, por lo que no corresponde ninguna labor a éste y menos aún de dirección al respecto.

- No se entiende la razón por la que se presenta en abril de 2009 un proyecto modificado, cuando no se tiene constancia en el Servicio de ninguna autorización previa para redactarlo. En todo caso, se realizaron trabajos previos para valorar las unidades de las que carecía la obra para disponer de valoración económica de las mismas; labor que no está comprendida dentro de las propias de la dirección de la obra. Por estos mismos motivos se rechaza la alegación referida al proyecto de climatización.

De las alegaciones presentadas resulta, pues, que el contratista realizó determinadas actuaciones, que la Administración no discute que se hubieran llevado a cabo, pero argumenta que no fueron ordenadas por ella o que no son propias de la labor de dirección de la obra correspondiente a las instalaciones. Esto es particularmente así en relación con la solicitud de enganche de la electricidad, el proyecto modificado y el proyecto de climatización.

Sobre este argumento el contratista no ha tenido oportunidad de contestar lo que su derecho conviniera, pues este informe se emite precisamente en contestación a sus alegaciones. Esto tiene particular relevancia si se tiene en cuenta que tales

trabajos, sean o no los propios de la dirección contratada, fueron efectivamente realizados y a la Administración así le consta. Y no resulta del expediente, justamente, que fueran rechazados en el momento de su presentación, a lo que se une el hecho de que le fue abonada la totalidad del precio del contrato.

Todas estas circunstancias impiden un pronunciamiento favorable en relación con la devolución del pago abonado del precio del contrato que se pretende, al no estar suficientemente motivado el rechazo de las alegaciones presentadas por el contratista, por las razones antes expuestas. Procedería, en consecuencia, que al contratista se le otorgara la oportunidad de presentar, en su caso, las alegaciones y pruebas que considere pertinentes al objeto de acreditar que tales trabajos se llevaron a cabo en el marco del contrato de dirección formalizado o con conocimiento por parte de la Administración.

3. En conexión, quiérase o no y directa o indirectamente con esta cuestión, se observa que, a diferencia de otros supuestos de resolución de contratos de consultoría y asistencia y de servicios contemplados en el artículo 214 del reiterado Texto Refundido, no existe previsión normativa expresa de indemnizar al contratista en el caso de que se trate de la resolución de un contrato complementario de este tipo por haberse resuelto el principal. Así, se prevé una indemnización del 5% del precio del contrato cuando la causa de resolución es la suspensión de la iniciación del contrato por tiempo superior a seis meses (art. 215.2), o del 10% del precio de los trabajos pendientes de realizar cuando lo es por desistimiento de la Administración o suspensión del contrato acordada por la Administración por plazo superior a un año (art. 215.3).

Lo cierto es que la ejecución de las obras proyectadas del Centro de Salud se paralizaron por decisión de la propia Administración, que decidió en definitiva no continuar la obra, resolviendo el contrato principal en aplicación de lo previsto en el artículo 220.c) de la Ley 30/2007, de 30 de octubre de Contratos del Sector Público (LCSP). Ello implica, a su vez, que la causa que motiva la resolución del contrato complementario, aunque se produzca por la aplicación automática de lo dispuesto en el artículo 214.d) del Texto Refundido mencionado, responde igualmente a la paralización de las obras por la Administración.

Por ello, cabe afirmar que, desde un punto de vista sustantivo, la presente resolución guarda suficientes razones de analogía con el supuesto contemplado en el artículo 214.b) TRLCAP, por lo que cabría anudarle los efectos que para tal caso

prescribe el artículo 251.3 TRLCAP, al cuantificar los trabajos pendientes de realizar en el 10% del precio correspondiente, en concepto de beneficio dejado de obtener y en cuanto no se hubiera producido actuación alguna, según la Administración.

Por el contrario, de constatarse la realización de actuaciones que pueden considerarse prestación de los servicios contratados, habiéndose abonado las mismas contra factura, que las engloba todas, habría que discernir el costo o valor de las efectuadas y el de las restantes no realizadas, calculando el 10% del costo de éstas para deducir el total resultante del precio abonado y devolución del sobrante a la Administración.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución no se considera conforme a Derecho por las razones expresadas en el Fundamento III.2, aun cuando exista causa para resolver el contrato.