



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 1 2 / 2 0 1 4

(Sección 2ª)

La Laguna, a 11 de septiembre de 2014.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Antigua en relación con la *resolución del contrato menor de servicios para la redacción del "reformado de proyecto de ejecución para la edificación del local destinado a uso como bar-restaurante, sito en la parcela L-2, en El Castillo de Caleta de Fuste, incluyendo la dirección de obras y las instalaciones", adjudicado mediante Decreto núm. 1.109 de Alcaldía, de 17 de octubre de 2013, a (...)* (EXP. 280/2014 CA)*.

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante escrito de 10 de julio de 2014 (R.E. del 16), la Alcaldesa del Ayuntamiento de Antigua interesa dictamen preceptivo por el procedimiento ordinario, al amparo de lo dispuesto en los arts. 11.1.D.c), 12.3, y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), y en el art. 109.1.d) del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en relación con la Propuesta de Resolución del procedimiento por el que se pretende resolver el contrato menor de servicios para la redacción del "reformado de proyecto de ejecución para la edificación del local destinado a uso como bar-restaurante, sito en la parcela L-2, en El Castillo de Caleta de Fuste, incluyendo la dirección de obras y las instalaciones", por causa imputable al contratista de acuerdo con lo previsto en los arts. 210 y 223.d) del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP, en adelante), en particular la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista.

* **PONENTE:** Sr. Bosch Benítez.

2. El art. 109 RGLCAP, que regula el procedimiento para la resolución de los contratos, prevé en su apartado 1 que la resolución se acordará por el órgano de contratación, cumpliendo los requisitos siguientes: a) audiencia del contratista por plazo de diez días naturales, en el caso de propuesta de oficio; b) audiencia, en el mismo plazo anterior, del avalista o asegurador si se propone la incautación de garantía; c) informe del Servicio Jurídico, salvo en los casos previstos en los arts. 41 y 96 de la Ley; d) dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva, cuando se formule oposición por parte del contratista.

En el presente caso, se ha dado cumplimiento del art. 211.1 TRLCSP y 109.1 a) RGLCAP, otorgándole audiencia al contratista, que compareció formulando las oportunas alegaciones, como veremos más adelante.

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 7 de agosto de 2013, mediante providencia de la Alcaldía, se dispuso que por parte de la Oficina Técnica municipal se procediera a la emisión del informe de necesidad para proceder a la adjudicación del contrato menor de servicios consistente en la redacción de "reformado de proyecto de ejecución para la edificación del local destinado a uso como bar-restaurante" a favor de (...); y que por el Departamento de Intervención se emitiese informe sobre la consignación presupuestaria, o en su caso, retención de créditos, para llevar a cabo la adjudicación del contrato de servicios por un importe máximo de 8.025,00 €.

- El 11 de septiembre de 2013, la arquitecta municipal emitió informe de necesidad de realizar el contrato, que incluía: "Demolición de Restaurante (...). Proyecto de edificación básico y de ejecución del nuevo Restaurante (...) y los respectivos subproyectos para la correcta licencia de construcción de actividad y puesta en marcha de la actividad que se pretenda desarrollar. Dirección de obras y de instalaciones del mismo".

En el referido informe, la técnico señaló literalmente que " (...) por el volumen de trabajo de la Oficina Técnica es imposible cumplir en tiempo y forma con la redacción del proyecto de edificación y además el Departamento no cuenta con personal cualificado para la redacción de los proyectos de ingeniería".

- Consta en el expediente certificado de la Agencia Tributaria y declaración de responsable del contratista en virtud del cual se confirma que el mismo no se encuentra incurso en ninguna causa de prohibición de contratar con la Administración Pública.

- El 15 de octubre de 2013, se emitió el informe de Intervención de fiscalización, de conformidad y procedencia de tramitación del expediente.

- El 17 de octubre de 2013, se emitió Decreto núm. 1.109 de Alcaldía, mediante el que se resolvió adjudicar el contrato menor de servicios a (...)

- El 23 de octubre de 2013, se formalizó el contrato menor de servicio de redacción de reformado de proyecto de ejecución para la edificación de local destinado a uso como Bar-Restaurante, sito en la parcela L-2-2, en el Castillo de Caleta de Fuste, T.M. de Antigua. Dicho contrato consta de las siguientes características: Precio de 7.500,00 € y 525,00 € de IGIC; adjudicatario (...); y dentro de las cláusulas se observa el compromiso por parte del adjudicatario de entregar el citado proyecto del reformado en el citado Ayuntamiento para su supervisión como máximo hasta el 31 de octubre de 2013, entre otras.

- El contratista entregó el proyecto contratado el 8 de noviembre de 2013. Sin embargo, la técnica municipal informó el 18 de noviembre de 2013 que no era un proyecto completo al carecer, entre otras omisiones, del proyecto de demolición de Restaurante (...).

- El 19 de noviembre de 2013, la Alcaldesa formuló escrito en el sentido indicado por la arquitecta municipal y señaló el plazo de 10 días para que se subsanasen los defectos observados en el proyecto que se había presentado, lo que notificó al contratista el 26 de noviembre de 2013, para que actuase en consecuencia.

- El 5 de diciembre de 2013, el contratista presenta escrito en el Ayuntamiento de Antigua mediante el que alegó que en el que contrato formalizado no consta que éste tuviera que realizar algún proyecto de demolición de Restaurante (...). Por otra parte, presentó documentación relativa al reformado de proyecto de ejecución por él firmado.

- El 25 de abril de 2014, se emitió informe de la arquitecta municipal según el cual el proyecto presentado adolecía de varias deficiencias que debieran ser subsanadas, siendo el citado informe ratificado por escrito de Alcaldía en fecha 29 de abril de 2014 y notificado al contratista.

- El 12 de mayo de 2014, el contratista emitió escrito en virtud del cual solicitó la aportación del “informe completo, sin perjuicio de mi oposición a los efectos legales oportunos”.

- El 15 de mayo de 2014, la arquitecta municipal emitió informe en el que concluyó que se había sobrepasado el tiempo límite de entrega para la subsanación del proyecto, y como responsable del expediente propuso al órgano de contratación la resolución del contrato.

- El 28 de mayo de 2014, se emitió informe favorable del asesor jurídico del citado Ayuntamiento.

- Por Decreto núm. 671, de 29 de mayo de 2014, se aprobó la Resolución por la que se propone la resolución del contrato, concediendo audiencia al contratista, quien formuló las oportunas alegaciones el 11 de junio de 2014, singularmente que no se le encomendó la redacción del proyecto de demolición.

2. Por último, el 7 de julio de 2014 se emitió Informe-Propuesta resolutoria del contrato por causa imputable al contratista -por demora en el cumplimiento de los plazos-, desestimando las alegaciones presentadas por el afectado. Se ordena asimismo la notificación de la Resolución al contratista y avalista.

III

1. Llegados a este punto, hemos de considerar las razones por las que la Administración, en uso de sus prerrogativas, propone resolver el contrato. La instrucción del procedimiento entiende que se ha incumplido por parte del contratista tanto el objeto del contrato -que supuestamente era un “proyecto completo”, lo que implicaría la redacción de un proyecto de demolición-, como el plazo de ejecución, al vencerse el mismo sin que el contratista hubiera procedido a subsanar las deficiencias del proyecto.

Por su parte, el contratista alegó su oposición a la resolución del contrato y a las razones utilizadas por la Administración para ello -particularmente, los errores y deficiencias del proyecto presentado, con especial referencia al proyecto de demolición-, indicando que en ningún momento le fue contratado ni fue requerido para ello, añadiendo en el escrito de alegaciones que había cumplido con su cometido en tiempo y forma.

2. Entrando en el fondo del asunto, ha de precisarse que la demora en el cumplimiento del plazo acordado constituye una causa objetiva de resolución

contractual, y así se ha procedido en esta ocasión toda vez que el fundamento de la propuesta resolutoria es justamente el incumplimiento del requerimiento de subsanación de defectos del proyecto presentado en el plazo concedido al efecto, lo que determina en rigor el incumplimiento del plazo otorgado para la ejecución del contrato. Si así fuera y no hubiera duda de clase alguna, el contrato estaría sin duda incurso en causa objetiva de resolución; pero para llegar a tal conclusión debe tenerse en cuenta el objeto del contrato, las deficiencias advertidas por la Administración y la respuesta dada por el contratista a las mismas.

A este respecto, se recuerda que la adjudicación se realizó el 17 de octubre de 2013, firmándose el contrato el 23 de octubre con fecha de entrega el 31 de octubre. El 8 de noviembre, fuera de plazo, se hace entrega del proyecto objeto del contrato, que es informado negativamente por la existencia de "una serie de deficiencias y/o subsanaciones", de las que se notifica al contratista el 19 de noviembre de 2013. El 5 de diciembre de 2013, el contratista hace entrega del proyecto completo y formula alegaciones dando respuesta al requerimiento efectuado. El 25 de abril de 2014, se realiza nuevo informe técnico negativo, requiriéndose al contratista la subsanación de las deficiencias observadas, en un plazo de 10 días, siendo notificado el 2 de mayo de 2014. El 12 de mayo de 2014, el contratista solicita la aportación del "informe completo". El instructor del procedimiento concluye "que se ha sobrepasado el tiempo límite de entrega para la subsanación del proyecto", procediéndose a informar la incoación de procedimiento de resolución contractual cuya Propuesta de Resolución es objeto del presente dictamen.

En el informe de reparo de la arquitecta municipal, de 25 de abril de 2014, se realiza un pormenorizado relato de observaciones y deficiencias (15) del proyecto presentado por el contratista. La primera hace referencia a la necesidad de que el proyecto presentado contara con "anexo de la demolición del edificio existente, para que la parcela quede libre y expedita y así poder realizar el acta de replanteo previo a la adjudicación de la obra". Las demás observaciones hacen referencia a aspectos concernientes a la declaración de impacto ambiental, la gestión de residuos, la certificación de eficiencia energética, al programa de desarrollo de los trabajos, a estudio geotécnico, al plan de control de calidad, al estudio básico de seguridad y salud, a la documentación gráfica, a los subproyectos para trámite de autorizaciones y a la supervisión del estado de mediciones y presupuesto del proyecto.

Precisamente, con anterioridad, el 11 de septiembre de 2013 la citada arquitecta municipal informó de la necesidad de contratación del mencionado proyecto denominado “reformado de proyecto de ejecución y dirección de obra e instalaciones para la edificación de local destinado a uso como bar restaurante”, que incluirá: “Demolición de Restaurante (...). Proyecto de edificación básico y de ejecución del nuevo Restaurante (...) y los respectivos subproyectos para la correcta licencia de construcción y de actividad y puesta en marcha de la actividad que se pretenda desarrollar. Dirección de Obras y de Instalaciones del mismo”. Es decir, la demolición del restaurante construido fue una actuación que en efecto estaba contemplada en el informe inicial (apartado 2) pero en el apartado 3 del mismo informe se pone de relieve que “por el volumen de trabajo de la oficina técnica es imposible cumplir en tiempo y forma con la redacción del proyecto de edificación y, además, el departamento no cuenta con personal cualificado para la redacción de los proyectos de ingeniería”, concluyéndose (apartado 4) “en la necesidad de contratar la redacción del antedicho reformado” y dirección de obra e instalaciones”. Por lo tanto, de los tres objetivos propuestos (demolición; proyecto de edificación y subproyectos y puesta en marcha de la actividad; y dirección de obra) el objeto del contrato se limitaba al “proyecto de ejecución” (no a los subproyectos) y a la “dirección de obra e instalaciones”, excluyéndose la demolición y los subproyectos.

Acierta por ello el contratista cuando manifiesta que se procede a la resolución del contrato por la inejecución de un trabajo “ni encargado ni contratado”, lo que concierne tanto al proyecto de demolición como a los subproyectos anejos y al estudio geotécnico del terreno. Concluye el contratista que ha cumplimentado el objeto del encargo y que ha procedido a la entrega del proyecto adjudicado del que no forman parte las obligaciones cuyo incumplimiento utiliza la Administración para proceder a la resolución del contrato.

En efecto, la Propuesta de Resolución utiliza como base normativa argumental el hecho de que los proyectos se deben referir necesariamente a “obra completa” (art. 125.1 TRLCSP), debiendo contener el expediente [arts. 123.1.a) TRLCSP y 127 y 128 RGLCAP], el contenido que todo proyecto debe poseer para ser objeto de licitación. A esta documentación hace referencia el citado informe municipal relativo a las deficiencias observadas en el proyecto, que junto con la ausencia de proyecto de demolición constituye el núcleo de las objeciones formuladas, cuya falta de subsanación ha motivado la Propuesta resolutoria. Ahora bien, no estamos ante un procedimiento de licitación de una obra pública que tenga que contar con un proyecto que dé lugar a una obra completa, del que debe formar parte el exigible, si

fuera el caso, el proyecto de demolición y todos los subproyectos precisos para que la obra ejecutada pueda incorporarse al servicio público de que se trate. Por el contrario, estamos en presencia de la adjudicación de un contrato que lisa y llanamente tiene por objeto la redacción del proyecto y la dirección de la obra que en su caso se adjudique, una vez completado el expediente de contratación de conformidad con las exigencias legales. *Si el objeto del contrato es simplemente la ejecución del proyecto y no se menciona ningún otro aspecto concerniente a los extremos mencionados, la Administración no puede ahora exigir, ampliando el objeto del contrato, nuevas prestaciones al contratista que cumplió con lo que encomendado.* Desde esta perspectiva, la Propuesta no puede calificarse de correcta por cuanto se funda en la no subsanación de unas deficiencias del proyecto que, conforme lo contratado, conciernen a aspectos ajenos al objeto del contrato.

El objeto del contrato es la redacción del proyecto y la dirección de la obra e instalaciones. El proyecto presentado por el contratista debe ser, pues, analizado con arreglo a lo contratado, debiendo quedar ajeno de ese análisis cualquier otra cuestión que exceda del objeto del contrato. Lógicamente “el volumen de trabajo de la oficina técnica”, que imposibilita cumplir con la redacción del proyecto, y no contar además el departamento con personal cualificado para la redacción de los proyectos de ingeniería no puede servir de excusa para que el contratista acometa prestaciones que no fueron objeto de contratación.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución analizada no es conforme a Derecho, de acuerdo con la argumentación que se contiene en el Fundamento III.2.