Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 7 2 / 2 0 2 4

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 6 de febrero de 2024.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Victoria de Acentejo en relación con la *Propuesta de Resolución del contrato de «Servicio de dirección de obra y coordinación de seguridad y salud de las obras incluidas en el proyecto básico y de ejecución del auditorio municipal de La Victoria de Acentejo» adjudicado a (...) (EXP. 627/2023 CA)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de la Victoria de Acentejo, es la Propuesta de Resolución del procedimiento de resolución del contrato administrativo de servicios adjudicado a la entidad mercantil (...), que tiene por objeto la *«Dirección de obra y coordinación de seguridad y salud de las obras incluidas en el Proyecto Básico y de Ejecución del Auditorio municipal de la Victoria de Acentejo».*

2. La legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde al Alcalde-Presidente del citado Ayuntamiento, según lo dispuesto en el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC-.

3. Es competencia del Consejo Consultivo la emisión, con carácter preceptivo, de dictamen en los supuestos de *« (...) nulidad, interpretación, modificación y resolución de los contratos administrativos en los casos previstos en la normativa general de contratación administrativa»* [art. 11.1.D.c) LCCC]. En este sentido, el art. 191.3.a) 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

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

2014 -en adelante, LCSP- señala que *« (…) será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos y respecto de los contratos que se indican a continuación: a) La interpretación, nulidad y resolución de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista»*, precepto que es de aplicación porque el contratista se ha opuesto a la resolución.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1 LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor.

Asimismo, resulta aplicable, en lo que no se oponga a la LCSP (Disposición derogatoria LCSP), el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP), también de carácter básico.

4. En lo que se refiere al régimen jurídico aplicable, se han de efectuar las siguientes consideraciones jurídicas:

4.1. Respecto a la regulación del contrato es oportuno traer a colación lo ya indicado por este Consejo Consultivo, entre otros, en sus Dictámenes 233/2019, de 20 de junio; 391/2019, de 7 de noviembre o 320/2020, de 30 de julio, que distingue el régimen sustantivo aplicable al contrato del régimen procedimental aplicable a la resolución del contrato.

En cuanto al régimen sustantivo, habiéndose adjudicado el contrato administrativo de servicios, el 10 de mayo de 2023, resulta aplicable la LCSP (Disposición transitoria primera.2 en relación con la disposición final decimosexta LCSP).

Dentro del referido marco legal, el régimen al que han de ajustarse los efectos y extinción del contrato es, según dispone el art. 25 LCSP, el establecido por la propia Ley y sus disposiciones de desarrollo -actualmente, y a falta de tal desarrollo reglamentario, el citado RGLCAP- aplicándose supletoriamente las restantes normas de Derecho administrativo y, en su defecto, las normas de Derecho privado.

4.2. Respecto al Derecho procedimental aplicable se ha de señalar que las normas de procedimiento aplicables serán las vigentes en el momento de inicio del expediente administrativo encaminado a la resolución del contrato.

A la vista de lo anteriormente expuesto, y habiéndose iniciado el presente procedimiento de resolución contractual el día 4 de diciembre de 2023 procede acudir, en primer lugar, al art. 191.3 LCSP, relativo al «*procedimiento de ejercicio*» de las prerrogativas de la Administración Pública en materia de contratación.

En dicho precepto se establecen como trámites preceptivos la audiencia al contratista (art. 191.1) y, cuando se formule oposición por parte de éste, el Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva [art. 191.3.a)]. Trámites éstos que aparecen debidamente cumplimentados en el procedimiento administrativo que se ha remitido a este Consejo.

Además, en el ámbito local, se preceptúa como necesario el informe jurídico del Secretario de la Corporación o, en su caso, de la asesoría jurídica de la Corporación, de acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional tercera, apartado 8, LCSP.

Por su parte, el art. 112.2 LCSP establece que «El avalista o asegurador será considerado parte interesada en los procedimientos que afecten a la garantía prestada, en los términos previstos en la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común», y el art. 109.1.b) RGLCAP, prevé también la apertura de un trámite de audiencia al avalista cuando se proponga la incautación de la garantía depositada.

5. En cuanto al plazo de resolución contractual, cabe señalar que la Comunidad Autónoma, a través de la Ley 7/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2023 ha ejercido su competencia de desarrollo y ejecución en materia de contratación en el concreto aspecto del plazo de estos procedimientos. Así, dispone la Disposición adicional sexagésima segunda de la citada Ley, lo siguiente:

«Sexagésima segunda. Procedimientos de resolución contractual en materia de contratación pública.

Los procedimientos de resolución contractual que se tramiten en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, incluidas sus entidades locales, y estén incluidos en el ámbito de aplicación de la legislación estatal de contratos del sector público, deberán ser instruidos, resueltos y notificados, en el plazo máximo de ocho meses. La falta de resolución expresa en el plazo indicado conllevará la caducidad y el archivo de las actuaciones».

Por tanto, podemos concluir que el procedimiento de resolución contractual iniciado el 4 de diciembre de 2023 caducaría el 4 de agosto de 2024, si antes no se resuelve y se notifica la resolución al interesado.

Asimismo, de acuerdo con la doctrina de este Consejo Consultivo expuesta en el Dictamen 481/2022, de 7 de diciembre, al que nos remitimos, es posible la suspensión de este plazo por el tiempo que media entre la solicitud del presente Dictamen y su definitiva recepción, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el art. 22.1.d) LPACAP.

6. El órgano competente para dictar resolución es el Alcalde del Ayuntamiento Victoria de Acentejo (Disposición adicional segunda.1 LCSP), por ser el órgano de contratación (art. 212.1 LCSP). Como tal órgano de contratación ostenta la prerrogativa de acordar la resolución del contrato, conforme al art. 190 LCSP, sin perjuicio de las posibles delegaciones de competencia.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo y que constan documentados en el expediente remitido son los siguientes:

1. Mediante Decreto 2021000940 de fecha 8 de septiembre de 2021 se encarga a la (...), el servicio de «Redacción del Proyecto Básico y de Ejecución del Auditorio Municipal de La Victoria de Acentejo».

2. Mediante Decreto 2023000521, de 10 de mayo de 2023, se resuelve, tras la tramitación de procedimiento de contratación abierto simplificado, adjudicar el contrato de servicios de «Dirección de obra y coordinación de seguridad y salud de las obras incluidas en el Proyecto Básico y de Ejecución del Auditorio Municipal de la Victoria de Acentejo» a la entidad mercantil (...)., por un precio de 66.666,66 euros, excluido IGIC.

El contrato fue formalizado el 12 de mayo de 2023 y conforme a su cláusula primera, párrafos segundo y tercero (y de acuerdo con lo establecido en la cláusula 10 del Pliego de Cláusulas Administrativas), su plazo de ejecución quedaba condicionado a la licitación de las obras para la ejecución del proyecto al que está vinculada la Dirección de la Obra y la Coordinación de Seguridad y Salud, más el plazo estimado para proceder a la liquidación conforme a lo establecido en el art. 29.7 LCSP. Además este plazo se contaría desde la fecha del acta de inicio de las obras hasta su finalización, incluidas las obligaciones que le corresponden una vez transcurrido el plazo de garantía del contrato de obras que se firme en su día y

proceder a la devolución de garantía y liquidación de la obra adjudicada. Se prevé también la posibilidad de prórroga del contrato en caso de ampliación del plazo de ejecución de las obras.

3. Mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 27 de marzo de 2023, y previa tramitación del correspondiente procedimiento de licitación, se adjudica el contrato de ejecución de las obras incluidas en el Proyecto Básico y de Ejecución del Auditorio municipal de la Victoria de Acentejo a la mercantil (...).

4. Con fecha 20 de julio de 2023 se firma acta de comprobación del replanteo del citado Proyecto, en la que constan las siguientes observaciones:

- Existe una discrepancia en la dimensión de la parcela, en relación al muro de micropilotes existente (en fachada sur y este), que se introduce en el edificio unos 50 cm.

- Existe en el interior de la parcela una zapata que soporta el muro de la casa de la Juventud, con un refuerzo no reflejado en plano, ocupando volumen de parcela.

5. Con fecha 21 de noviembre de 2023, se recibe informe de situación del citado Proyecto Básico tras la realización de distintas catas que descubran el estado actual de la parcela donde se pretende ejecutar el Auditorio Municipal, firmado por la Dirección facultativa de los trabajos, en el que se propone:

«Ejecutar una nueva pantalla de micropilotes que contenga el terreno en la base de la pantalla de micropilotes ya ejecutada. Esta nueva pantalla debe retranquearse unos 90 cm desde la cara gunitada debido a un factor de proceso constructivo (espacios para el operario, espacios para la maquinaria, etc.)

Esta ejecución mantendrá intacto el terreno en la base de la pantalla de micropilotes cumpliendo así su función y evitando el descalce. He de destacar que esta actuación restará metros cuadrados a la obra futura en todas sus plantas.

En cuanto al ensanchamiento de la zapata a los pies del pilar comentado, se requiere una actuación similar en la que previamente el exceso ensanchamiento de la zapata, que nunca fue original del proyecto primigenio, debe de ser recortada.

El retranqueo de espacio en la planta sótano obligará a que, en las plantas superiores sean reproyectadas en especial se necesitará reubicación de los ascensores.

También se propone el cambio del tipo de ascensores, donde no se requiera un foso profundo para evitar excavaciones que desestabilicen la actual pantalla de contención de micropilotes».

III

En cuanto a la tramitación del expediente de resolución contractual, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1. Mediante Providencia de la Alcaldía-Presidencia de 30 de noviembre de 2023 en la que, tras señalar que el acta de comprobación del replanteo se firmó con fecha 20 de julio de 2023 y que a fecha de esta Providencia no han comenzado a ejecutarse las obras correspondientes al Proyecto Básico y de Ejecución del Auditorio Municipal, se dispone que por los servicios jurídicos se emita informe sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir a los efectos de resolver el contrato de Dirección de obra y coordinación de seguridad y salud.

2. Con fecha 1 de diciembre de 2023 se emite el citado informe jurídico en el que, tras indicar que la LCSP establece en al art. 211 LCSP causas generales de resolución, se añade que «*el artículo 313 LCSP regula las causas específicas de resolución de los contratos de servicios, destacando que el apartado a) incluye como causa de resolución de los contratos de servicios (...) la suspensión por causa imputable al órgano de contratación de la iniciación del contrato por plazo superior a cuatro meses a partir de la fecha señalada en el mismo para su comienzo».*

3. En esta misma fecha se emite informe técnico en el que, tras el relato de los antecedentes relevantes (singularmente el resultado de la comprobación del replanteo y el informe de situación del Proyecto Básico y de Ejecución del Auditorio, a los que ya se ha hecho referencia en el Fundamento anterior) se concluye que:

«Sobre la base de lo anteriormente expuesto se informa que en base a la documentación aportada por la Dirección Facultativa de la obra de PROYECTO BÁSICO Y DE EJECUCIÓN DEL AUDITORIO MUNICIPAL DE LA VICTORIA DE ACENTEJO, y la que se encuentra en el expediente administrativo, se debe realizar un modificado de todas las plantas que conforman el proyecto realizado por la (...), perdiéndose por ello el objeto inicial por el que se licitó el contrato del SERVICIO DE DIRECCIÓN DE OBRA Y COORDINACIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD.

Por otro lado se informa que desde el acta de replanteo firmada hasta la fecha de realización de este informe han transcurrido 134 días (4 meses y 14 días), en los cuales no se ha podido realizar la ejecución de ninguna partida del proyecto, siendo imposible su ejecución hasta que no se efectúe la redacción del proyecto modificado y su aprobación por parte de esta entidad».

4. Con fecha 4 de diciembre se emite nuevo informe jurídico, en el que se añade a lo indicado en su anterior informe lo siguiente:

«QUINTO. Consta en el expediente acta de comprobación del replanteo de fecha 20 de julio de 2023, en la que la empresa adjudicataria de las obras (...) con CIF (...), firma la misma con observaciones relativas a discrepancias en la dimensión de la parcela y la posible no cabida del proyecto en la misma. Dudas que han quedado confirmadas posteriormente al realizar un levantamiento de la parcela y unas catas en la misma.

SEXTO. Consta en el expediente informe de la dirección de obras, de fecha 21 de noviembre de 2023 en el que se señala que "Habiendo revisado por tercera vez el encaje del edificio en la parcela y habiéndose llevado a cabo las catas necesarias para conocer en detalle el estado actual, se reitera la necesidad de hacer ver que el edificio proyectado no se ajusta a la realidad física de la parcela. Se requiere un modificado del proyecto".

SÉPTIMO. Consta también en el expediente informe técnico del arquitecto técnico municipal en el que concluye que " Se debe realizar un modificado de todas las plantas que conforman el proyecto realizado por (...), perdiéndose por ello el objeto inicial por el que se licitó el contrato de servicios (...) desde que se firmó el acta de comprobación del replanteo hasta la fecha de realización de este informe han transcurrido 134 días (4 meses y 14 días), en los cuales no se ha podido realizar la ejecución de ninguna partida del proyecto, siendo imposible su ejecución hasta que no se efectúe la redacción del proyecto modificado y su aprobación por parte de esta entidad".

OCTAVO. De la literalidad de los informes citados y que obran en el expediente, se puede concluir que existe una imposibilidad material de iniciar la ejecución de las obras, dado que el PROYECTO BÁSICO Y DE EJECUCIÓN DEL AUDITORIO MUNICIPAL DE LA VICTORIA DE ACENTEJO aprobado por el órgano de contratación y que se ha licitado "no cabe en la parcela", siendo imperativo proceder a la suspensión total de la ejecución de las obras hasta tanto se tramite y se apruebe la modificación del mismo.

Por tanto y como CONCLUSIÓN, entendemos que dado que han transcurrido más de cuatro meses de la firma del acta de comprobación del replanteo, fecha que marca el inicio de las obras, sin que las mismas se hayan iniciado y que el contrato de servicio de Dirección de Obra y Coordinación de Seguridad y Salud de las Obras incluidas en el Proyecto Básico y de Ejecución del Auditorio Municipal de La Victoria de Acentejo adjudicado a la mercantil (...) con CIF (...), es un contrato complementario o accesorio y que tiene una relación de dependencia respeto del principal, esto es del contrato de obras, careciendo de sentido continuar en el tiempo la prestación de un contrato accesorio dado que no existe una tarea a la que asistir técnicamente, hasta tanto en cuanto no se redacte el modificado del proyecto de obras y se apruebe el mismo con los trámites que conlleva. Procede iniciar el expediente de resolución del contrato de servicios objeto de este expediente con fundamento en el artículo 313.1.a) 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, con los efectos de los apartados segundo y tercero del citado artículo».

5. Tras estos informes, mediante Decreto de la Alcaldía-Presidencia n.º 2023001299, de 4 de diciembre de 2023, en el que no se hace constar la causa de resolución del contrato, se resuelve incoar el correspondiente procedimiento, concretando únicamente que la resolución conllevaría los efectos señalados en el art. 213 LCSP.

6. Con fecha 5 de diciembre de 2023 se otorga trámite de audiencia al contratista, que presenta alegaciones en el plazo concedido en las que se opone a la resolución del contrato.

En este procedimiento no procede trámite de audiencia al avalista, dado que la entidad adjudicataria solicitó que el importe de la garantía definitiva fuese descontado de las primeras facturas, hasta cubrir dicho importe.

7. Con fecha 27 de diciembre de 2023 se emite informe técnico de valoración de las alegaciones presentadas, en el que sustancialmente se vierten consideraciones ya recogidas en su anterior informe de fecha 1 de diciembre.

8. En la misma fecha, se emite Informe-Propuesta de Resolución, fundamentando la resolución en la causa prevista en el art. 313.1.a) LCSP, consistente en la suspensión del inicio del contrato por plazo superior a cuatro meses a partir de la fecha señalada en el mismo para su comienzo por causa imputable a la Administración. Propone asimismo la indemnización al contratista en el importe correspondiente al 3 % del precio de adjudicación del contrato.

Consta nota de conformidad a esta Propuesta por parte de la Secretaría municipal.

9. Mediante oficio de 27 de diciembre de 2023 (con registro de entrada en este Organismo el día 29 del mismo mes y año), el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Victoria de Acentejo solicita la emisión del dictamen preceptivo de este Consejo Consultivo al amparo de lo dispuesto en su Ley reguladora.

IV

1. Las causas de resolución de los contratos administrativos vienen establecidas con carácter general en el art. 211 LCSP, y de forma específica, para el contrato de servicios, en el art. 313 y ss. LCSP, normativa a cuya aplicación remite la cláusula 38 del PCAP del presente contrato (que, no obstante, si bien cita correctamente el art.

211, relativo a las causas generales, contiene un error al hacer constar el art. 245, relativo a las causas específicas de los contratos de obras y no de servicios, que viene reguladas en el art. 313.1 LCSP).

Pues bien, como se esgrime en el informe jurídico previo al Decreto de inicio del procedimiento y se reitera en la Propuesta de Resolución, la resolución del contrato que nos ocupa se sustenta en la causa prevista en el art. 313.1.a) LCSP, específica para los contratos de servicios, consistente en la suspensión por causa imputable al órgano de contratación de la iniciación del contrato por plazo superior a cuatro meses a partir de la fecha señalada en el mismo para su comienzo, salvo que el pliego se señale otro menor.

Ya se ha relatado en los antecedentes las razones que avalan a juicio de la Administración municipal la resolución por la citada causa y que en esencia se centran en la necesidad de modificar el proyecto de obra al no tener ésta cabida en la parcela prevista, por no ajustarse el proyecto a su realidad física, como indica el informe de la Dirección facultativa de 21 de noviembre de 2023. En consecuencia, dado que la ejecución de la obra no ha podido comenzar y ello no será posible mientras no se modifique el proyecto, se opta por la resolución del contrato de dirección de obra y coordinación de seguridad y salud. A estos efectos se deja constancia además en la PR de que han trascurrido, desde la firma del acta de comprobación del replanteo hasta el 27 de diciembre de 2023- fecha del último informe técnico y de la PR- 161 días (5 meses y 11 días).

Se apoya además esta argumentación en la consideración de que *«El contrato de dirección de obras es un contrato complementario y tiene una relación de dependencia de otro que es el principal, en este caso, la ejecución de las obras del Auditorio Municipal de La Victoria de Acentejo, que no han iniciado.*

Contrato de obras del que a la fecha del presente informe se han certificado "cero euros".

Por tanto, si los contratos complementarios, como es el contrato de servicios de dirección de obras, precisan de la existencia del principal, del que dependen y en función del cual se justifican, pues son en palabras del Consejo de Estado, una mera secuela de aquellos, podemos afirmar con rotundidad que el contrato de servicios objeto del presente expediente no ha comenzado. Y queda fundamentada la causa de resolución prevista en el artículo 313.1.a), pues transcurridos más de cuatro meses desde la firma de acta de comprobación del replanteo las obras no han comenzado y por tanto, la dirección de obra vinculada a la misma tampoco, siendo imposible el comienzo de la misma mientras no se tramite un

modificado del proyecto de obras y la posterior modificación del contrato de obras en su caso».

2. El contratista se opone a la resolución sobre la base de estos argumentos:

«ÚNICA.- No estamos ante el desistimiento del contrato del art. 313.1.a) LCSP. Se trata de la voluntad de la Administración de incumplir el contrato al no tramitar la modificación del proyecto de obra.

El Ayuntamiento quiere resolver el contrato de servicios de dirección de obra, al estar suspendido el mismo por plazo superior a cuatro (4) meses, toda vez que no se ha producido la modificación del proyecto que no es susceptible de ejecución.

El art. 313.1.a) LCSP establece que es causa de resolución del contrato, el desistimiento antes de iniciar la prestación del servicio o la suspensión por causa imputable al órgano de contratación de la iniciación del contrato por plazo superior a cuatro meses a partir de la fecha señalada en el mismo para su comienzo, salvo que en el pliego se señale otro menor.

En cambio, el contrato de prestación del servicio de dirección de obra ya se ha iniciado, tal como consta en la propia resolución del Sr. Alcalde-Presidente, así como en el resto de documentos que obran en el expediente, donde consta la intervención de la Sra. Arquitecta –(...) –, tanto mediante su presencia en el acto de comprobación de replanteo de la obra, como mediante la evacuación de diversos informes en los que se pone de relieve la necesidad de un modificado del proyecto.

Por lo tanto, no concurre la causa de nulidad de resolución del contrato de servicios del art. 313.1.a) LCSP, porque la prestación del servicio de dirección de obra ya se ha iniciado.

Consiguientemente, esta representación está a la espera de que se autorice la redacción de un proyecto modificado por la empresa redactora ante la imposibilidad de ejecutarlo como ya advirtió esta dirección de obra».

3. La PR desestima estas alegaciones en el entendimiento de que:

«- Por lo que se refiere a la aludida negativa a modificar el contrato, se rechaza esta afirmación señalando que el órgano de contratación tiene la certeza de la necesidad de esta modificación, a la vista del informe de la Dirección facultativa de 21 de noviembre de 2023, si bien continúa a ciegas sobre las necesidades económicas que van a suponer modificar, por un lado el proyecto de obras y por otro el contrato de ejecución de las mismas, resultando en todo caso necesario que en el expediente de modificación se incorpore el certificado de existencia de crédito adecuado y suficiente (art. 116 LCSP).

- En cuanto a la alegación relativa a que el contrato de dirección facultativa ya se había iniciado por haberse suscrito el acta de comprobación del replanteo, se insiste en la consideración de que el contrato de dirección de obras es un contrato complementario y tiene una relación de dependencia de otro que es el principal, en este caso, el de ejecución

de la obra, que no se ha iniciado, por lo que se puede afirmar que el contrato de servicios no ha comenzado y ello con independencia de la firma del acta de comprobación del replanteo. Se sostiene por ello que carece de sentido continuar en el tiempo la prestación de un contrato accesorio que no ha iniciado su objeto y que debido a la necesaria tramitación de los modificados, tanto del proyecto de ejecución como de la obra, no tiene objeto, pues no tiene tarea a la que asistir técnicamente».

4. Las alegaciones de la contratista son adecuadamente refutadas en la PR en los términos señalados.

En efecto, en cuanto a la modificación del contrato, se ha dejado constancia tanto de la necesidad del modificado del proyecto como de la intención de efectivamente llevarlo a cabo, sin perjuicio de que esta circunstancia no tiene influencia directa en la causa de resolución, que se basa únicamente en el transcurso del plazo sin haberse iniciado los trabajos de ejecución de la obra.

Por otra parte, sobre la cuestión de si el contrato de dirección de la obra ha comenzado o no, resulta evidente que, al tratarse de un contrato complementario y por su propia finalidad se dirige a controlar y supervisar el desarrollo de los trabajos (dirección de la *ejecución* de la obra), si éstos no han comenzado y por tanto tampoco la ejecución de la obra, resulta imposible el comienzo de aquél, por carencia de objeto.

Considera sobre este extremo el contratista que se ha iniciado la ejecución del contrato por haberse suscrito el acta de comprobación del replanteo. No puede desconocerse que la cláusula 10 del PCAP y la primera del contrato suscrito, condicionan el inicio del contrato a la suscripción del acta de comprobación del replanteo y que ésta se firmó el 20 de julio de 2023 planteándose observaciones (en el cuadro de características particulares, apartado 9 en cambio, se señala como fecha de inicio la del acta de inicio de las obras).

En el expediente remitido a este Consejo no consta la citada acta, pero se ha puesto de manifiesto en los diversos informes que el contratista de las obras hizo constar una serie de observaciones que se concretan en las discrepancias entre la dimensión de la parcela y en encaje del proyecto de obra en la misma. El acta se debió firmar pues con unos reparos que impedían el comienzo de las obras, como así aconteció, lo que explica que en todo el tiempo transcurrido no se haya emitido ninguna certificación.

En estas circunstancias no procede considerar que el contrato de dirección de obra se haya iniciado con base en la circunstancia meramente formal de la suscripción del acta, dado que ello no supuso el inicio de la ejecución de la obra.

5. Ahora bien, sin perjuicio de lo señalado y de la corrección de estos argumentos de la PR a la hora de desestimar las alegaciones de la contratista, se ha obviado en el expediente las consecuencias que para la pervivencia del contrato se derivan de su naturaleza de contrato complementario, naturaleza que no sólo es expresamente reconocida por la Administración sino que deriva claramente del propio Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (cláusula 10), tanto por su objeto como por la vinculación de su inicio y finalización a la ejecución de las obras.

Este contrato responde a la definición que del contrato complementario se efectúa en el art. 29.7 LCSP, que entiende por tal aquel que tiene una relación de dependencia respecto de otro, el principal, y cuyo objeto se considere necesario para la correcta realización de la prestación o prestaciones a las que se refiera dicho contrato principal. Esta complementariedad es la que justifica además la regla especial que sobre su plazo se establece en el precepto citado, pues podrán tener un plazo de vigencia superior al señalado en el apartado 4 que, en ningún caso, excederá del plazo de duración del contrato principal, salvo en los contratos que comprendan trabajos relacionados con la liquidación del contrato principal, cuyo plazo final excederá al del mismo en el tiempo necesario para realizarlos.

En el expediente se deja constancia de la necesidad de modificar tanto el proyecto de obras como el contrato para su ejecución, planteándose entonces únicamente la resolución del contrato de servicios de dirección de la obra y coordinación de seguridad y salud. Precisamente por tratarse de un contrato complementario, procede plantear la viabilidad de su resolución cuando se pretende, al parecer, mantener la pervivencia del contrato principal- si bien pendiente de su modificación- según resulta de los informes obrantes en el expediente.

No obstante, esta circunstancia, aunque debiera tener un tratamiento específico en la PR, no impide la resolución del contrato de dirección de obra y coordinación de seguridad y salud. Como ha señalado el Consejo de Estado en diversos Dictámenes, los contratos complementarios tienen sustantividad propia y se rigen por los preceptos propios de un contrato de servicios, así como lo establecido en sus Pliegos (DCE 792/2017, de 20 de diciembre). Le resultan por tanto aplicables las causas de resolución establecidas en la LCSP y en el PCAP para los contratos de servicios, con independencia de que se trate de un contrato complementario. Ello explica que el

Consejo de Estado haya sostenido en sus Dictámenes que cuando concurran varias causas de resolución ha de estarse a la primera en el tiempo (DCE 651/2007, de 30 de mayo y 1116/2017, de 18 de enero de 2018) o que haya declarado la prevalencia de la causa establecida en el art. 313.1.c) LCSP (DCE 498/2025, de 25 de junio). Por tanto, por esta sustantividad propia del contrato complementario, podrá resolverse por ellos mismos, es decir, sin necesidad de que venga acompañado por la resolución del principal. En cambio, la previa resolución del contrato principal es causa *ex lege* de resolución del contrato complementario [art. 313.1.c) LCSP], lo que se explica «*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*» (DCE 498/2015, de 25 de junio).

6. Por lo que se refiere a los efectos de la resolución del contrato, dispone el art. 313, apartados 2 y 3:

«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 el presente caso, dado que la causa aplicable es la del art. 313.1.a) LCSP, el contratista tiene derecho a percibir el 3 por ciento del precio de adjudicación del contrato, IGIC excluido, como así es reconocido en la PR, que se considera por tanto ajustada a Derecho.

La PR no reconoce ninguna cantidad en aplicación del apartado 2 del art. 313, ya que los trabajos que constituyen el objeto del contrato no han comenzado, sin que por tanto se deba cantidad alguna por este concepto.

No obstante, consta en el expediente un informe -ya señalado- realizado por la empresa al objeto de comprobar la situación de la parcela, que si bien no se incluye en el contrato de dirección, sí habría de ser abonado. En todo caso la PR debería contener un pronunciamiento sobre este extremo.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, por la que se resuelve el contrato de Dirección de obra y coordinación de seguridad y salud de las obras incluidas en el Proyecto Básico y de Ejecución del Auditorio municipal de la Victoria de Acentejo, se considera conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el Fundamento IV, apartados 5 y 6, de este Dictamen.