



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y  
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 20 de febrero de 2014, ha examinado el *procedimiento de resolución de contrato de asistencia técnica (hoy servicios) suscrito entre el Ayuntamiento de xxxx1 (xxxx2) y D. yyyy*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 30 de enero de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento relativo a la resolución del contrato de asistencia técnica (hoy de servicios), suscrito entre el Ayuntamiento de xxxx1 (xxxx2) y D. yyyy, para la dirección y coordinación de seguridad y salud de las obras de "Gran Reforma de la Casa de la Villa de xxxx1-2ª fase"*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 3 de febrero de 2014, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 39/2014, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

**Primero.-** El 27 de diciembre de 2007 la Junta de Gobierno Local adjudicó a D. yyyy el contrato de asistencia técnica para la redacción de proyectos, dirección y coordinación de seguridad y salud en obras que exijan la intervención de arquitecto superior (Ref. A.Tec 2/2007).



El contrato se formalizó el 21 de enero de 2008. Su vigencia era de dos años (desde el 1 de enero de 2008 hasta el 31 de diciembre de 2009), con posibilidad de prórroga "hasta como máximo el 31 de diciembre del año 2011", según establece el artículo 5º del pliego de condiciones administrativas. La disposición transitoria de dicho pliego dispone:

"No obstante lo previsto en el artículo 5º de los presentes pliegos, para el caso de las obras en curso en la fecha de terminación del contrato (inicial o prorrogado) éste permanecerá en vigor en los siguientes supuestos:

»a) En el caso de la dirección de obra, hasta una vez devuelta la garantía definitiva al contratista".

»b) En el caso de coordinador de seguridad y salud, hasta la expedición de acta de recepción única".

El pliego de condiciones técnicas prevé en su apartado segundo el procedimiento y forma para realizar los encargos concretos al contratista.

Obra en el expediente remitido el contrato de asistencia técnica para la redacción de proyectos, dirección y coordinación de seguridad y salud en obras que exijan la intervención de arquitecto superior, el pliego de condiciones administrativas y el pliego de condiciones técnicas que rigen el contrato (Ref. A.Tec. 2/2007).

**Segundo.-** El 20 de octubre de 2010 la Junta de Gobierno Local acordó "Encargar a D. yyyy la dirección y coordinación de seguridad y salud de las obras de Gran Reforma de la Casa de la Villa de xxxx1 – 2ª fase, en los términos y condiciones que resultan del contrato suscrito entre el Ayuntamiento y el Sr. yyyy", por importe de 57.388,15 euros" (se indica la aplicación presupuestaria y cantidad imputada a cada una de las anualidades 2010, 2011 y 2012).

No consta en el expediente remitido dicho acuerdo ni documentación alguna relativa al contrato de obras cuya dirección se le encomienda.

**Tercero.-** El 31 de diciembre de 2011 se extinguió el contrato de asistencia técnica para la redacción de proyectos, dirección y coordinación de



seguridad y salud en obras que exijan la intervención de arquitecto superior por cumplimiento del plazo.

El 9 de enero de 2012 se expide acta de recepción del contrato de asistencia técnica para la redacción de proyectos, dirección y coordinación de seguridad y salud en obras que exijan la intervención de arquitecto superior. En dicho acta se hace constar:

“Es objeto único de esta reunión verificar la terminación del contrato de asistencia técnica reseñada con efectos del día 31 de diciembre de 2011, con las siguientes observaciones:

»1. Lo previsto en la disposición transitoria de los pliegos de condiciones económico-administrativos para las obras de Gran reforma de la Casa de la Villa – 2ª fase – actualmente en ejecución.

»2. (...)”.

»Terminado el reconocimiento sin apreciarse ningún defecto, se acuerda dar por recibido de conformidad el contrato arriba citado”.

**Cuarto.-** En el expediente remitido constan algunos hechos de interés:

a) El 10 de mayo de 2013 la Junta de Gobierno Local acordó iniciar un procedimiento de resolución del contrato de obras (cuya dirección se encargó a D. yyyy), por incumplimiento de la U.T.E. adjudicataria, “al apreciarse demora en el cumplimiento del plazo de ejecución de las obras, por causas imputables al contratista”; citar al representante de la U.T.E. y al director de las obras el 27 de mayo de 2013 en el lugar de las obras “para proceder a la comprobación, medición y liquidación de las realizadas”.

Obra un informe emitido por un abogado en el que considera que existe causa bastante para iniciar el procedimiento de resolución contractual, pero que se puede archivar si se llega a un acuerdo con la contratista y la entidad avalista.

b) Según diligencia extendida por el Secretario Interventor el 27 de mayo de 2013, el acto de comprobación, medición y liquidación de las obras



realizadas no se pudo realizar ese día por incomparecencia del director de las obras.

c) El 31 de mayo se notifican al director de obra las alegaciones presentadas por la U.T.E. para que informe sobre ellas.

d) El 6 de junio el director de obra presenta un escrito en el que manifiesta que ya ha presentado alegaciones al acuerdo de inicio del procedimiento de resolución contractual de 10 de mayo de 2013, por lo que entiende que "no resulta adecuado que actúe respondiendo a las citadas alegaciones del contratista". Y añade que "No obstante, con el único objeto de que el asunto continúe fundado adecuadamente", pone de manifiesto la obstrucción de la U.T.E. a su labor como director de la obra, realiza unas observaciones sobre los incumplimientos de la U.T.E. y reitera "que las obras no están finalizadas y que no son susceptibles de ser entregadas al uso público, ni siquiera de forma parcial, en las condiciones de funcionalidad, seguridad y habitabilidad previstas en el proyecto".

e) El 16 de julio el Secretario Interventor emite un informe sobre un "borrador de acuerdo presentado por la [U.T.E. contratista], cuyo objeto es recoger los necesarios para la total terminación de las obras de 2ª fase Gran Reforma de la Casa de la Villa de xxxx1", en el que considera que la suscripción del acuerdo es "conveniente para el interés público por cuanto permite terminar unas obras, cierto es que fuera de plazo, pero evitando controversias y posibles impugnaciones judiciales que podrían retrasar aún más su conclusión". Obra en el expediente el borrador de acuerdo.

f) El 22 de julio (registro de entrada en el Ayuntamiento el 24 de julio) el director de obra presenta copia de un correo electrónico remitido al Ayuntamiento en el que le advierte de incumplimientos de la U.T.E. al no aportar diversa documentación exigida en el pliego, manifiesta que dicha documentación es "condición previa innegociable a la firma de cualquier pacto" y comunica que no podrá asistir a la firma del acuerdo por estar de vacaciones.

g) Mediante Decreto de la Alcaldía de 24 de julio se resuelve:

"Primero.- Complementar la dirección de las obras, la dirección de ejecución de las obras y la coordinación de seguridad y salud de



las de Gran Reforma de la Casa de la Villa de xxxx1 – 2ª fase, sin que ello implique apartar totalmente de sus funciones y tareas al nombrado por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 20/10/2010 y para, como máximo, realizar las siguientes tareas:

»1. Dirigir las obras que se ejecuten, conforme a la estipulación primera del proyecto de acuerdo obrante en el expediente.

»2.- Coordinación de seguridad y salud de las mismas.

»3.- Emisión de las certificaciones ordinarias que procedan.

»4.- Emisión de informe para recepción de las obras.

»5.- Expedición del acta de recepción de las obras.

»6.- Expedición de la certificación final de obras.

»Segundo.- Solicitar a la Diputación Provincial que designe un funcionario cualificado para realizar, como máximo, las funciones y/o tareas que anteriormente se describen. (...)"

Intentada la notificación de dicha resolución al director de obra por dos veces el 30 de julio, se publica la notificación en el tablón de anuncios del Ayuntamiento de xxxx3 y en el Boletín Oficial de la Provincia de xxxx2 el 22 de agosto.

h) El 31 de julio se suscribe un Acuerdo entre el Ayuntamiento y la U.T.E. contratista de las obras, en el que ponen de manifiesto su intención de "finalizar con la situación de discrepancia que se ha venido manteniendo en los últimos meses" que han motivado que las obras no se hayan recibido por el Ayuntamiento, establecen las obligaciones de ambas partes necesarias para la recepción de las obras y se fija una cantidad "en concepto de liquidación de las obras que finalmente se han ejecutado a mayores de las comprometidas en el contrato y modificado suscritos". También se prevé que, una vez que la U.T.E. cumpla sus obligaciones, la Administración "se compromete a archivar el expediente de resolución del contrato" incoado el 10 de mayo de 2013, "sin que proceda, por tanto, la resolución del contrato de obras ya referido".



i) El 29 de agosto se notifica al director de obra un escrito del Alcalde en el que le solicita la emisión del informe a que hace referencia el artículo 163.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y le comunica que los certificados que requería están a su disposición en la Secretaría-Intervención del Ayuntamiento.

j) El 13 de septiembre el director de obra comunica que no es posible la emisión del informe solicitado, ya que desconoce el contenido del acuerdo suscrito entre la contratista y el Ayuntamiento, que los trabajos ejecutados desde esa fecha no se han realizado bajo su dirección técnica y que el Decreto de 24 de julio de 2013 le aparta del pleno ejercicio de sus funciones.

**Quinto.-** El 17 de octubre el Alcalde expone una serie de incumplimientos del director de las obras y solicita un informe al Secretario-Interventor sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir "para llevar a cabo, si resulta oportuno, la resolución del contrato". En dicho escrito manifiesta lo siguiente:

- Las obras de 2ª fase obras de Gran Reforma de la Casa de la Villa en xxxx1 "están terminadas, sin que sea posible recibirlas y ponerlas en servicio por cuanto el director de las mismas no atiende los requerimientos del órgano de contratación y se niega a realizar las funciones a él encomendadas en el contrato vigente".

- El 22 de julio el director de las obras presentó un escrito "en el que comunicaba, entre otras cosas, que procedía a tomarse un par de semanas de vacaciones, y que desde esa fecha ha abandonado la dirección de las obras puesto que no se tiene constancia que desde esa fecha haya retomado la prestación del servicio".

- "(...) el director técnico tiene pendientes de realizar, cuando menos, las siguientes tareas que figuran como obligaciones contractuales:

- »1. Emisión de la/s certificación/es ordinarias.
- »2. Emisión de informe previo a la recepción de las obras.
- »3. Expedición del acta de recepción.



»4. Expedición de certificación final de obras”.

- El 27 de agosto “se requirió al director de las obras para que emitiese el informe a que hace referencia el artículo 163.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos, negándose a ello, según consta en su escrito de [13 de septiembre de 2013]”.

**Sexto.-** El 21 de octubre el Secretario-Interventor del Ayuntamiento emite un informe en el que señala que se ha producido “un abandono del contrato” por parte del contratista, enumera los incumplimientos contractuales que se le atribuyen, expone su grave incidencia sobre el interés público y propone iniciar el procedimiento de resolución del contrato. Los incumplimientos alegados son los siguientes:

- Incomparecencia a la comprobación, medición y liquidación de las obras realizadas, para lo que fue requerido por escrito de 13 de mayo de 2013.

- Negativa a informar las alegaciones formuladas por el contratista en el procedimiento de resolución de contrato.

- Negativa a informar sobre la propuesta de la empresa contratista para continuación de las obras y en el mismo escrito comunicación de que no asistirá al acto para el que había sido convocado el 22 de julio y también que se toma vacaciones.

- Ante la comunicación del contratista de terminación de las obras, negativa a expedir el informe a que hace referencia el artículo 163.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos.

**Séptimo.-** El 24 de octubre la Junta de Gobierno Local acuerda iniciar el procedimiento de resolución del contrato “por estar acreditado en el expediente el abandono del contratista de las prestaciones objeto del contrato” y conceder un trámite de audiencia al contratista y a la entidad avalista.

En dicho acuerdo se expone que está acreditado que “el contratista no está prestando el servicio contratado, conforme exige el pliego de condiciones económico-administrativas y el pliego de condiciones técnicas”. Y se señala que



“la actitud del director de las obras está causando un grave perjuicio al interés público, puesto que las obras están totalmente terminadas, los suministros de energía y gas están contratados y, sin embargo, las instalaciones no pueden entregarse al uso general, al no haberse realizado por el director de obra los trabajos necesarios para ello, a pesar de haber sido requerido”.

Asimismo, “a fin de no causar más quebranto al interés público y permitir la inmediata puesta en funcionamiento de las instalaciones”, en el mismo acto se acuerda “solicitar a la Diputación Provincial que designe un técnico con cualificación suficiente para que ejerza las funciones de director de las obras”.

Dicho acuerdo se notifica al contratista el 8 de noviembre y a la entidad avalista el 28 de octubre.

**Octavo.-** El 25 de octubre se remite a la Diputación Provincial la solicitud de designación de un técnico cualificado.

Mediante Decreto de la Presidencia de la Diputación de 31 de octubre se designa un arquitecto “para que realice las funciones de director de obras en orden a la formulación de cuantos documentos sean necesarios para acreditar la finalización del contrato de referidas obras y su entrega al uso público”. Se exponen en dicho decreto que “según los antecedentes facilitados por el Ayuntamiento, la obra está concluida y que por parte de la dirección técnica se ha producido un abandono de sus funciones en orden a la comprobación de su ejecución, emisión de certificaciones, informe previo a la recepción y posible liquidación, a pesar de los requerimientos efectuados por el Ayuntamiento”; y que “no hay lugar a coordinación de seguridad y salud en fase de ejecución”.

**Noveno.-** El 9 de noviembre el director de obra presenta un escrito en el que se opone a la resolución del contrato. Alega, en síntesis, que se ha producido “en múltiples ocasiones la obstrucción y desobediencia del contratista a las órdenes del director de la obra”; que el Decreto de la Alcaldía de 24 de julio de 2013, por el que se le retiran facultades, “no contribuye precisamente a subsanar dicha situación”, al retirarle facultades; que no se le ha facilitado el acceso a las obras y a la documentación que afecta directamente al funcionamiento de las obras, como el Acuerdo de 31 de julio de 2013 suscrito entre el Ayuntamiento y la contratista para la continuación de las obras; y que





las obras cuya dirección le fue encomendada no están finalizadas por causa imputable a la empresa contratista y no a la dirección de la obra.

El 18 de noviembre presenta un nuevo escrito en el que manifiesta su oposición a la resolución por los siguientes motivos:

»1.- Que las obras no están disponibles para uso a fecha de hoy, dado que existen deficiencias que impiden su puesta a disposición del uso general y no se ha dado cumplimiento pleno a las obligaciones derivadas de los términos del contrato. [Se enumeran los incumplimientos].

»2.- Que las obras no están finalizadas por causas imputables a la dirección de obra (sic). El estado de las obras se debe inicialmente al contratista y posteriormente al Ayuntamiento del xxxx1.

»3.- Que se [le] ha impedido ejercer la dirección de obra libremente y se ha vulnerado [su] derecho a presentar alegaciones al expediente con acceso a toda la información relacionada impidiendo[le] el acceso a las obras y a los expedientes administrativos completos.

»4.- Que el expediente de rescisión de la dirección de obra está fundamentado en un informe del Secretario Interventor de 21/10/2013, que reinterpreta los hechos mediante la omisión deliberada y repetida de documentos, datos y actuaciones, con objeto de dificultar la comprensión de la situación real, y que aparentemente existe `abandono del contratista de las prestaciones del contrato´”.

»5.- Que se ha vulnerado [su] derecho a la liquidación económica del contrato de asistencia técnica del director de obra, mediante informe del Secretario Interventor de 21/10/2013 que sirve de base al acuerdo de inicio del expediente, al informar que `no existe cantidad pendiente de liquidación´.

»6.- Que se han ejercido acciones de presión sobre el director de obra con objeto de limitar su libertad de actuación y el cumplimiento de sus deberes profesionales”.

No constan alegaciones de la entidad avalista.



**Décimo.-** A la vista de las alegaciones presentadas, el 28 de noviembre el Secretario-Interventor emite nuevo informe en el que analiza algunas de las alegaciones formuladas (no valora las alegaciones numeradas como 1, 2 y 6) y reitera los argumentos expuestos en su anterior informe.

**Decimoprimer.-** El 2 de diciembre de 2013 se formula propuesta de resolución del contrato por causa de incumplimiento contractual imputable al contratista, con incautación de la garantía. Las causas que se indican son las recogidas en el informe del Secretario Interventor mencionado en el antecedente de hecho de este Dictamen.

**Decimosegundo.-** Remitido el expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León, en el Dictamen 847/2013, de 16 de enero de 2014, se señaló que la ausencia en el expediente remitido de diversa documentación relevante impedía un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, por lo que, al no constar que el Ayuntamiento hubiera suspendido el plazo para resolver el procedimiento, se acordó la devolución del expediente para que se completara éste.

**Decimotercero.-** Mediante escrito de 28 de enero de 2014 el Alcalde solicita la emisión del preceptivo dictamen a este Consejo Consultivo y remite diversa documentación adicional, así como la Resolución de la Alcaldía de 3 de diciembre de 2013, por la que se suspende el plazo para resolver el procedimiento de resolución contractual, y documentación acreditativa de su notificación al interesado el 23 de diciembre de 2013 (documentación ésta que no obraba en el expediente anteriormente remitido a este Consejo).

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

**Decimocuarto.-** El 18 de febrero de 2014 el Ayuntamiento de xxxx1 remite a este Consejo Consultivo por fax la siguiente documentación:

- Copia, sin firma, del texto del acuerdo de 20 de octubre de 2010, por el que se adjudicó el contrato de obras de "Gran Reforma de la Casa de la Villa de xxxx1 – 2ª fase" a la U.T.E. qqqq, y se encargó a D. yyyy la dirección y coordinación de seguridad y salud de las obras.



- Copia del acta de recepción de la obra "Gran Reforma de la Casa de la Villa de xxxx1 – 2ª fase", expedida el 11 de diciembre de 2013, en la que "el representante de la Administración da por recibida la obra, entregándola al uso o servicio correspondiente y comenzando desde esta fecha el plazo de garantía, (...)".

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h),3º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 1.d) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** La normativa aplicable al contrato, atendiendo a la fecha de su celebración, viene determinada fundamentalmente por el Pliego de Condiciones Administrativas, por el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (en adelante, TRLCAP) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1.098/2001, de 12 de octubre (en adelante, RGLCAP).

Debe recordarse que la disposición transitoria primera, apartado 2, tanto de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), como del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCS), establecen que los contratos adjudicados con anterioridad a su entrada en vigor se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior, en este caso, por el TRLCAP.

Aunque la dirección de obra se encargó al contratista bajo la vigencia de la LCSP, estos trabajos traen causa y constituyen objeto del contrato de asistencia técnica para la redacción de proyectos, dirección y coordinación de



seguridad y salud en obras que exijan la intervención de arquitecto superior, suscrito con el contratista el 21 de enero de 2008, por lo que el régimen aplicable es el previsto en el TRLCAP, según se prevé además en la cláusula 29 del Pliego de Condiciones Administrativas.

Por su parte, el procedimiento para el ejercicio de la facultad resolutoria se rige por la normativa vigente en el momento de su inicio. Así resulta de lo establecido en la disposición transitoria segunda de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ("A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior"), norma de aplicación subsidiaria a los procedimientos en materia de contratación, según establece la disposición final tercera del TRLCSP.

En este caso, el procedimiento de resolución contractual se ha iniciado bajo la vigencia del TRLCSP, cuyo artículo 211.3.a) establece que es preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos de resolución de los contratos administrativos cuando se formule oposición por parte del contratista.

**3ª.-** La competencia para acordar la resolución del contrato y determinar sus efectos corresponde al órgano de contratación, conforme disponen los artículos 210 del TRLCSP y 109 del RGLCAP.

**4ª.-** Se ha seguido el procedimiento establecido en el artículo 109.1 del RGLCAP para la resolución del contrato: se ha emitido el informe jurídico por la Secretaría del Ayuntamiento, se ha dado audiencia al contratista a la avalista y, ante la oposición planteada por el contratista, se ha solicitado el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.

**5ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre el resolución del contrato de asistencia técnica (hoy de servicios) para la dirección y coordinación de seguridad y salud de las obras de "Gran Reforma de la Casa de la Villa de xxxx1 – 2ª fase", suscrito entre el Ayuntamiento de xxxx1 (xxxx2) y D. yyyy, que se opone a tal actuación.



En el presente caso, al haberse cumplido el contrato principal (contrato de obras), el contrato de dirección de obra que, por su finalidad en relación con el de obras, cabe calificar de complementario en los términos establecidos en el artículo 198.2 del TRLCAP, ha de entenderse finalizado y concluido.

Las obras objeto de dirección se recibieron de conformidad por el Ayuntamiento el 11 de diciembre de 2013, según consta en el acta firmada por el director de obra, el representante del Ayuntamiento y el gerente de la U.T.E. contratista. En este momento, por tanto, ha de darse también por terminado el contrato de asistencia técnica suscrito con D. yyyy, puesto que las labores de dirección que tenía encomendadas concluyeron.

Por lo tanto, concluido el contrato de dirección de obra, no cabe analizar ya las causas de resolución alegadas por el Ayuntamiento, sino que debe procederse, sin más, a su liquidación.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

No procede resolver el contrato de asistencia técnica (hoy de servicios), suscrito entre el Ayuntamiento de xxxx1 (xxxx2) y D. yyyy, para la dirección y coordinación de seguridad y salud de las obras de "Gran Reforma de la Casa de la Villa de xxxx1 – 2ª fase".

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.