

DICTAMEN

SOBRE LOS SERVICIOS DE
CONSULTORÍA DE INGENIERÍA, DE
TRACTO ÚNICO Y SUCESIVO,
VINCULADOS A OBRAS DEL SECTOR
PÚBLICO.

EFECTO DE LAS INCIDENCIAS DE LA
OBRA SOBRE LA REMUNERACIÓN DEL
CONTRATO DE SERVICIOS CON PRECIO A
TANTO ALZADO.

PROPUESTAS DE CLÁUSULAS
CONTRACTUALES.



ÍNDICE

I. OBJETO Y PROPÓSITO DEL DICTAMEN	3
(i) Contextualización	3
(ii) Contenido y Propósito	5
II. CONSULTA	5
III. DICTAMEN.	7
1. En el supuesto de que una Empresa de Ingeniería de Consulta obtenga la adjudicación de un contrato de servicios de dirección de una obra pública, u otro servicio de prestación sucesiva complementario de un contrato de obra pública como de asistencia técnica en el control y vigilancia o de coordinación de seguridad y salud, ¿qué régimen y plazo de duración ha de seguir el contrato accesorio respecto del principal?.....	7
2. En los contratos de servicio arriba referidos, ofertados por el sistema de precio cerrado, si se suspende el contrato principal ¿esta suspensión puede afectar al precio del contrato de servicios?.....	11
3. En el caso de que los referidos contratos de servicios de prestación sucesiva se hayan ofertado por el sistema de «precio cerrado», también se interesa que se analice si la prórroga del contrato puede afectar al precio del contrato, así como otras posibles alternativas en la fijación del precio o en la forma de facturación.	14
4. En los contratos de servicio anteriores, ¿el pago de las certificaciones parciales ha de sujetarse a la ejecución material y vicisitudes de la obra principal, de forma que si ésta sufre dilaciones o modulaciones en los pagos parciales las del contrato de servicios han de padecerlas por igual?.....	22
5. ¿Cómo afecta la problemática anteriormente descrita a los contratos de redacción de proyectos cuando el plazo de entrega y recepción del proyecto se alarga como consecuencia de órdenes del órgano de contratación que alteran o reajustan las prescripciones establecidas para su ejecución y cumplimiento sin que el incremento de horas de dedicación del contratista afecte al precio de adjudicación del contrato? En este tipo de contratos de resultado ¿cabe establecer plazos máximos de supervisión para el órgano de contratación?.....	23
V. CONCLUSIONES	32
VI. ANEXO I: Modelos de cláusulado y criterios generales para su formulación.	
VII. ANEXO II: Dictamen del Prof. Dr. Javier Sanz Larruga, de 14 de enero de 2016.	



I. OBJETO Y PROPÓSITO DEL DICTAMEN

(i) Contextualización

Las Asociaciones solicitantes de este Dictamen, la Asociación Empresarial de Ingenieros Consultores de Andalucía (ASICA), la Asociación Aragonesa de Consultores en Ingeniería y Organización (ASINCAR), la Asociación Catalana de Ingeniería y Arquitectura (ASINCA), la Asociación Valenciana de Ingenieros Consultores (AVINCO), la Asociación de Empresas de Consultoría e Ingeniería Independientes de Infraestructuras, Arquitectura, Instalaciones, Medio Ambiente y Nuevas Tecnologías (ASECI), y la Asociación de Industrias de Conocimiento y Tecnologías Aplicadas de Euskadi (GAIA) representan y defienden los intereses de las empresas consultoras de ingeniería en sus respectivos ámbitos territoriales y en el conjunto del sector.

Estas asociaciones mantienen reuniones de carácter recurrente con los distintos representantes de las Administraciones para transmitir las propuestas que nacen del seno del sector de la consultoría de ingeniería y difundir la información relevante a sus Asociados. Éstos son empresas de ingeniería, arquitectura y otras ramas de la consultoría cuya actividad, en muchos casos, consiste en la prestación de servicios a favor de diferentes Administraciones o poderes adjudicadores mediante el acceso a la licitación pública de contratos de servicios.

Estos contratos suelen tener como objeto servicios de dirección facultativa de obras, coordinación de seguridad y salud, redacción de proyectos de obra o similares, los cuales poseen carácter complementario o auxiliar de contratos de obra, que a estos efectos constituyen el contrato principal, lo que implica que las condiciones de ejecución o desarrollo real de aquéllas afecten directamente a los referidos servicios complementarios.

De esta forma, en múltiples ocasiones y ante la inadecuada previsión de los pliegos que rigen la contratación, el devenir del contrato, y en consecuencia, el riesgo y ventura del contratista, se ven alterados o condicionados por acontecimientos o vicisitudes imputables a terceros, rompiéndose el contenido sinalagmático obligacional original del contrato.

Además, en muchos casos, esta situación provoca situaciones de conflicto de intereses, ya que las vicisitudes o la inadecuada ejecución del contrato de obra principal, cuya proyección, dirección y vigilancia se efectúa mediante el contrato complementario, genera retrasos, reprogramaciones, demoliciones, nuevas mediciones, etc., que ocasionan mayores gastos para la consultoría encargada del contrato complementario.

Otro tanto se produce en casos de suspensión de las obras, durante cuyos periodos el consultor debe seguir afrontando gastos de salarios, alquiler de material o de oficinas a pie de obra, etc., siendo frecuente que el modificado del contrato o el exceso de mediciones en la liquidación de la obra no beneficie al contratista del servicio complementario o no se corresponda con las prestaciones ni la duración inicialmente prevista para dicho contrato.

A estos efectos, adquiere una especial trascendencia la diferenciación de estos contratos complementarios de servicios de ingeniería, arquitectura o consultoría, que puede realizarse entre:

- (i) Contratos de prestación única o tracto único, cuya ejecución se consuma en un único momento (p.ej. los servicios de redacción de proyectos de obras).
- (ii) Contratos de prestación sucesiva o tracto sucesivo, cuya ejecución se realiza de forma continuada dentro de un plazo de duración determinado (p.ej. los servicios de dirección de obra, asistencia técnica a la dirección de obra y coordinación de seguridad y salud o los de “project management”).

En relación con ambos tipos de contratos, ante la singular problemática expuesta, que afecta a este sector de actividad, se requiere un pronunciamiento sobre ciertas cuestiones que inciden en el normal desarrollo de aquéllos.

(ii) Contenido y Propósito

El presente Dictamen contiene un análisis y respuesta a varias cuestiones relacionadas con los servicios complementarios de contratos públicos de obra, que resultan de interés para las Asociaciones que lo han encargado. Todo ello, con el objeto de promover una planificación de los contratos públicos tendente a evitar que se produzcan situaciones de desajuste entre el contenido obligacional de aquéllos, sus verdaderos hitos de ejecución y cobro, y las necesidades reales de los contratistas para su cumplimiento; minimizándose el riesgo de generación de sobre-prestación de servicios y de correlativos enriquecimientos sin causa en perjuicio de las empresas contratistas de consultoría.

Este análisis tiene como antecedente el Dictamen sobre el particular elaborado, en 14 de enero de 2016, por el Prof. Dr. D. Francisco Javier Sanz Larruga, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Coruña, bajo la vigencia del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP), derogado con la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), por lo que en el presente se tratará de abordar parte de las cuestiones tratadas en aquél bajo la perspectiva de la nueva legislación vigente.

El mencionado dictamen anterior se acompaña como Anexo II del presente.

II. CONSULTA

Las cuestiones concretas sobre las que las entidades solicitantes del presente Dictamen requieren un pronunciamiento autorizado y fundado en derecho son las siguientes:

- (i) En el supuesto de que una Empresa de Ingeniería de Consulta obtenga la adjudicación de un contrato de servicios de dirección de una obra pública, u otro servicio de prestación sucesiva complementario de un contrato de obra pública como de asistencia técnica en el control y vigilancia o de coordinación de seguridad y salud-, ¿qué régimen y plazo de duración ha de seguir el contrato accesorio respecto del principal?
- (ii) En los contratos de servicio arriba referidos, ofertados por el sistema de «precio cerrado», si se suspende el contrato principal ¿esta suspensión puede

afectar al precio del contrato de servicios?

- (iii) En el caso de que los referidos contratos de servicios de prestación sucesiva se hayan ofertado por el sistema de «precio cerrado», también se interesa que se analice si la prórroga del contrato puede afectar al precio del contrato, así como otras posibles alternativas en la fijación del precio o en la forma de facturación.
- (iv) En los contratos de servicio anteriores, ¿el pago de las certificaciones parciales ha de sujetarse a la ejecución material y vicisitudes de la obra principal, de forma que si ésta sufre dilaciones o modulaciones en los pagos parciales las del contrato de servicios han de padecerlas por igual?
- (v) ¿Cómo afecta la problemática anteriormente descrita a los contratos de redacción de proyectos cuando el plazo de entrega y recepción del proyecto se alarga como consecuencia de órdenes del órgano de contratación que alteran o reajustan las prescripciones establecidas para su ejecución y cumplimiento sin que el incremento de horas de dedicación del contratista afecte al precio de adjudicación del contrato? En este tipo de contratos de resultado ¿cabe establecer plazos máximos de supervisión para el órgano de contratación?

Asimismo, se requiere que, a partir de las conclusiones que se extraigan de las cuestiones anteriores, se realicen propuestas de redacción de cláusulas o, al menos, de criterios para la elaboración de aquéllas, que puedan trasladarse a los pliegos de contratos complementarios, contribuyendo a minimizar la problemática ocasionada durante la ejecución de los contratos de consultoría de ingeniería adjudicados a precio cerrado; o establecer criterios generales para la redacción de tales cláusulas, en el modo que se plasma en el anexo de este Dictamen.

En el Anexo I de este Dictamen figuran dichas propuestas de cláusulas y de criterios de redacción en relación con cada uno de los problemas abordados.

Con carácter general, debe aclararse que, como se explicará en el contenido jurídico del presente Dictamen, con la expresión “precio cerrado”, utilizada comúnmente en el ámbito de la consultoría de ingeniería, se hace referencia a la modalidad de precio jurídicamente denominada “a tanto alzado”, en la que el contratista se compromete a ejecutar su prestación por una cantidad total predeterminada y, *a priori*, inmutable, sin que la misma

se vea condicionada por unidades de trabajo efectivamente realizado o el mayor o menor tiempo efectivamente dedicado.

Hecha la anterior consideración, y aceptando gustosamente los términos en que viene formulada la consulta, evacuamos el siguiente Dictamen.

III. DICTAMEN.

1. En el supuesto de que una Empresa de Ingeniería de Consulta obtenga la adjudicación de un contrato de servicios de dirección de una obra pública, u otro servicio de prestación sucesiva complementario de un contrato de obra pública como de asistencia técnica en el control y vigilancia o de coordinación de seguridad y salud, ¿qué régimen y plazo de duración ha de seguir el contrato accesorio respecto del principal?

A través de esta cuestión, se trata de dilucidar cuál es el plazo de duración de los contratos de servicios complementarios de obras públicas, tales como los de dirección de obra, asistencia técnica a la dirección de obra y vigilancia o coordinación de seguridad y salud.

A este respecto, conviene diferenciar nuevamente entre contratos de servicios de tracto único y contratos de servicios de tracto sucesivo.

En ambos casos, resulta indiferente que el servicio complementario se articule a través de un contrato administrativo (adjudicado por un poder adjudicador con la condición de Administración Pública en virtud de los artículos 3 y 25 de la LCSP) o un contrato privado (adjudicado por un poder adjudicador sin la condición de Administración Pública, o por un ente del Sector Público que no tenga la condición de poder adjudicador, en virtud de los artículos 3 y 26 de la LCSP), aplicándose en ambos casos el régimen de duración de la LCSP, que se extiende en este extremo a todos los contratos del Sector Público por igual.

En todo caso, el carácter complementario de los contratos de consultoría de ingeniería respecto del contrato principal de obra pública no solapa ni quebranta el carácter autónomo de ambos contratos, de modo que en lo que “complementa” el uno al otro es en el modo de consecución de las prestaciones del principal, pero desde un punto de vista estrictamente jurídico ambos contratos son diferentes, se celebran por sujetos distintos,

tienen un objeto diferente y un régimen jurídico asimismo diferenciado que permite afirmar y sostener taxativamente la naturaleza y el régimen jurídicamente autónomo de uno y otro contrato.

La actual LCSP, como ya hiciera el anterior TRLCSP, en su artículo 29.7 contiene una definición expresa de contrato complementario, del siguiente tenor:

“Ha de entenderse por contratos complementarios aquellos que tienen 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”.

Siguiendo esta definición, cuando se trate de contratos de servicios de tracto único, como pueden ser los de redacción de proyectos de obra, aunque su prestación está relacionada con un ulterior contrato de obra, resulta de ejecución previa e independiente de ésta, por lo que no se trataría en este caso de un servicio complementario a los efectos previstos en el mencionado precepto legal, salvo que adicionalmente incorporase la prestación de dirección de la obra. Con excepción de este último caso, la duración del plazo de ejecución del servicio sería previa e independiente de la de la obra, no viéndose afectada por la duración de esta última, sin perjuicio -como se verá- de que el retraso o la indeterminación de la obra pueda afectar enormemente a la ejecución y liquidación de este tipo de contratos complementarios.

En cambio, cuando se trate de contratos de servicios de tracto sucesivo a los que se refiere concretamente este extremo de la consulta, como son los de dirección de obra, asistencia técnica a la dirección de obra o los de coordinación de la seguridad y salud durante la misma, dichos servicios sí tienen carácter complementario de la obra principal a los efectos legales prevenidos en el mencionado artículo 27.9 de la LCSP, precisamente por la necesidad del referido servicio para la correcta ejecución de la obra. No obstante, estos contratos, aunque con una prestación continuada, también tienen una duración determinada, dentro de la que pueden sufrir múltiples vicisitudes.

El mismo apartado 7 del artículo 29 de la LCSP establece que ***“[...] los contratos de servicios que sean complementarios de otros contratos de obras o de suministro podrán tener un plazo de vigencia superior al señalado en el apartado 4”*** (5 años incluyendo prórrogas) ***“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” (el resaltado es nuestro).

Es decir, en estos casos se habilita a una posible duración del contrato de servicios complementario igual o incluso, excepcionalmente, superior a la del contrato principal (hasta la liquidación de éste).

La utilización de la expresión “podrán” supone que el órgano de contratación dispone de la facultad discrecional de vincular temporalmente o ampliar la duración del contrato complementario, ajustándola a la del contrato principal de obra, pero no es obligatorio que haga uso de la misma.

Por tanto, es posible limitar la duración del contrato complementario por un plazo inferior al del contrato principal, a cuya finalización, si el contrato principal no hubiese concluido, sería necesario realizar una nueva licitación y adjudicación del contrato complementario.

No obstante, en tal caso podrían producirse disfuncionalidades para el órgano de contratación por la necesidad de que el nuevo contratista consultor tomase conocimiento de la evolución del contrato principal.

Por ende, no parecería recomendable adoptar esta opción en contratos de servicios complementarios complejos cuyo objeto no permita su faseamiento, o, sencillamente, éste no sea recomendable en virtud de criterios técnicos.

Además, el propio artículo 29.7 de la LCSP añade que *“la iniciación del contrato complementario a que se refiere este apartado quedará en suspenso, salvo causa justificada derivada de su objeto y contenido, hasta que comience la ejecución del correspondiente contrato principal”*, con lo que se pretende la vinculación temporal de la prestación principal y la complementaria.

Estas previsiones son muy similares a las que ya se contenían en el derogado artículo 303.2 del TRLCSP.

Por su parte, el artículo 313 de la LCSP (anterior artículo 308 del TRLCSP) dispone que los contratos complementarios quedarán resueltos, **en todo caso**, cuando se resuelva el

contrato principal. Ello denota, de nuevo, el carácter vinculado y dependiente de aquéllos, pues, como explica la **Junta Consultiva de Contratación del Estado (Expediente nº 23/2019)** conforme a la doctrina del Consejo de Estado, en esos supuestos no tiene sentido continuar con la vigencia de un contrato de servicios complementario que deja de tener de objeto porque no existe tarea a la que asistir técnicamente. En este caso, la extinción del contrato complementario favorece la concurrencia y evita los costes inútiles que supondría mantener el contrato hasta que se licitase uno nuevo principal.

Ahora bien, para la Junta Consultiva de Contratación del Estado, en el caso excepcional de resolución anticipada de la obra y de que ésta continuase por la propia Administración u otro empresario, no tendría sentido dar automáticamente por resuelto el contrato complementario de servicios inicialmente celebrado; entre otras razones, porque el contrato de servicios complementario se licitó en su día para la ejecución de las obras en su integridad, de modo que si el objeto del contrato permanece incólume en los términos de dicha licitación, en nada puede afectar al contrato complementario que cambie el empresario que ejecute la obra o la realice la propia Administración por razón de la resolución anticipada del contrato celebrado con el primer empresario.

Por lo demás, la LCSP, en su artículo 183.3, también se refiere a los contratos complementarios cuando regula las normas especiales aplicables a los concursos de proyectos (*“cuando el objeto del contrato de servicios que se vaya a adjudicar se refiera a la redacción de proyectos arquitectónicos, de ingeniería y urbanismo que revistan especial complejidad, y cuando se contraten conjuntamente con la redacción de los proyectos anteriores, a los trabajos complementarios y a la dirección de las obras, los órganos de contratación deberán aplicar las normas de esta sección”*), pero sin alusiones al plazo de duración, que no difiere del contemplado en el artículo 29 de la LCSP.

En definitiva, el plazo de duración será -en los términos del referido precepto legal- el que determine expresamente el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares; de forma que la regulación de la LCSP habilita o permite ampliar la duración normal de un contrato de servicios vinculando la vida del contrato complementario a la del principal e incluso resolver aquel por causa de la resolución del principal. Esta opción parece razonable y deseable, por razones de funcionalidad, para el buen fin de ambos contratos.

Ahora bien, hay que insistir en que el hecho de que el contrato complementario dependa y se vincule a efectos temporales a otro principal no implica que aquél pierda su

autonomía y propia naturaleza. Una vez más debe señalarse que el principal y el complementario son contratos diferentes, que vinculan a partes distintas, de forma que el contratista complementario asume su propio riesgo y ventura y no debería ser penalizado por la falta de diligencia o cualquier otra incidencia del contrato principal que no le resulte imputable.

2. En los contratos de servicio arriba referidos, ofertados por el sistema de “precio cerrado”, si se suspende el contrato principal ¿esta suspensión puede afectar al precio del contrato de servicios?

Con independencia de la forma de fijación del precio, cuestión sobre la que nos referiremos más adelante, en los contratos de tracto sucesivo complementarios a otro principal de obra o de suministros, una interpretación analógica del antes referido artículo 29.7 de la LCSP permite considerar que la suspensión del contrato principal ha de implicar necesariamente la paralización de aquéllos.

Cuando se trate de contratos administrativos (adjudicados por un poder adjudicador con la condición de Administración Pública en virtud de los artículos 3 y 25 de la LCSP), resultará aplicable el régimen establecido en el artículo 208 de la LCSP, por lo que el órgano de contratación -a través del responsable del contrato-, tan pronto como aprecie la causa determinante de la paralización del contrato principal, deberá dictar un acuerdo expreso de suspensión del contrato de servicios de dirección de obra o de “project management”¹, procediéndose al levantamiento del acta pertinente, de oficio o a instancias del contratista, en la que se harán constar las circunstancias determinantes de la suspensión y los elementos personales o materiales que queden afectados por la misma.

Una vez acordada la suspensión, la Administración abonará al contratista los daños y perjuicios efectivamente sufridos a causa de la suspensión.

Salvo que el pliego que rija el contrato estableciese otra cosa, dicho abono solo comprenderá, siempre que se acredite fehacientemente su realidad, efectividad e importe, los siguientes conceptos:

- 1.º Gastos por mantenimiento de la garantía definitiva.

¹ Por vía de principio, los contratos de coordinación de seguridad y salud no se suspenden por la paralización de la ejecución de la obra principal, sino que continúan prestándose durante dicha suspensión.

2.º Indemnizaciones por extinción o suspensión de los contratos de trabajo que el contratista tuviera concertados para la ejecución del contrato al tiempo de iniciarse la suspensión.

3.º Gastos salariales del personal que necesariamente deba quedar adscrito al contrato durante el período de suspensión.

4.º Alquileres o costes de mantenimiento de maquinaria, instalaciones y equipos siempre que el contratista acredite que estos medios no pudieron ser empleados para otros fines distintos de la ejecución del contrato suspendido.

5.º Un 3 por 100 del precio de las prestaciones que debiera haber ejecutado el contratista durante el período de suspensión, conforme a lo previsto en el programa de trabajo o en el propio contrato.

6.º Los gastos correspondientes a las pólizas de seguro suscritas por el contratista previstos en el pliego de cláusulas administrativas vinculados al objeto del contrato².

De este modo, el precio del contrato administrativo complementario, como tal, no quedaría afectado, si bien se generarían en favor del contratista los correspondientes conceptos indemnizatorios.

De esta forma, durante el tiempo en que tanto el contrato principal como el complementario estuvieran suspendidos, no se abonará el precio, sino que generará un derecho indemnizatorio no previsto en el presupuesto de licitación ni en el valor estimado del contrato, obedeciendo a conceptos distintos. Así, el órgano de contratación habrá de habilitar, conforme a la normativa presupuestaria, los créditos necesarios para el reconocimiento y abono de tales partidas a las que tiene el derecho el contratista.

De igual forma, el plazo de duración del contrato se habrá de reprogramar, como lo hará la propia obra.

² Este es el régimen general de indemnización derivada de la suspensión de los contratos, establecido en el artículo 208.2 de la LCSP.

Para los contratos suspendidos por imposibilidad de continuidad derivada de la declaración de estado de alarma producida por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, el artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, establece un régimen indemnizatorio particular, de carácter más restrictivo.

Como señala la Jurisprudencia y la doctrina consultiva, la suspensión de los contratos administrativos no deja de ser una manifestación específica de la facultad de modificar unilateralmente el contrato (“*ius variandi*”), que no afecta propiamente al objeto del contrato, pero sí al plazo de ejecución del mismo y a la forma de cumplimiento (**cfr. STS núm. 3771/1989, STS núm. 4761/1989, Dictamen del Consejo de Estado núm. 1093/1991**). No se tendrán en cuenta a efectos del cómputo del plazo de duración inicial aquellos períodos en los que el contrato ha estado suspendido por una causa imputable a la entidad contratante o debida a fuerza mayor, de forma que una vez levantada la suspensión se reanudará el contrato cuya duración no quedará afectada por la suspensión.

Las anteriores conclusiones, en cambio, no son automáticamente extrapolables a los contratos complementarios privados (adjudicados por un poder adjudicador sin la condición de Administración Pública, o a “otros entes” del Sector Público, en virtud de los artículos 3 y 26 de la LCSP), ni a los contratos de los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales regulados por el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, ya que éstos, en lo que respecta a su ejecución, se rigen por el Derecho privado, salvo excepciones no aplicables al supuesto aquí considerado.

De este modo, respecto a estos contratos no existe una legitimación legal del órgano de contratación para acordar válida y unilateralmente la suspensión de contrato, salvo que ello se contemplase expresamente en los pliegos que rigieron la licitación.

Por ello, a efectos de seguridad jurídica de las partes del contrato, es muy recomendable que los pliegos correspondientes a este tipo de contratos de naturaleza jurídica privada celebrados por entidades del sector público contemplen cláusulas que establezcan los efectos de la suspensión o paralización del contrato principal sobre el contrato complementario, que incluso, en aplicación del principio de autonomía de la voluntad y de libertad de pactos, podrían consistir en una remisión expresa al régimen indemnizatorio de suspensión de los contratos administrativos establecido en el referido artículo 208 de la LCSP.

En caso contrario, los efectos de la suspensión del contrato principal sobre el contrato complementario quedarán sujetos íntegramente al régimen general de obligaciones y contratos previsto en el Código Civil, por lo que deberá examinarse caso a caso cada supuesto, pudiendo en cada uno de ellos derivarse efectos diversos, como:

- (i) La resolución anticipada del contrato por pérdida sobrevenida de su objeto, pérdida de su causa o por incumplimiento imputable al órgano de contratación.
- (ii) La indemnización al contratista por los daños y perjuicios sufridos durante la suspensión del contrato, que el contratista deberá hacer valer y acreditar caso a caso atendiendo a las normas generales del artículo 1.101 y preceptos concordantes del Código Civil, relativos a la responsabilidad contractual.

3. En el caso de que los referidos contratos de servicios de prestación sucesiva se hayan ofertado por el sistema de «precio cerrado», también se interesa que se analice si la prórroga del contrato puede afectar al precio del contrato, así como otras posibles alternativas en la fijación del precio o en la forma de facturación.

Se trata aquí de analizar los efectos que una prolongación de la duración del contrato principal de obras puede tener sobre el “precio cerrado” del contrato complementario de prestación sucesiva, y, en su caso, las posibles formas de fijación del precio o de facturación que pudieran atenuar o minimizar dichos efectos.

En primer lugar, debe hacerse referencia al modo en el que la LCSP contempla la fijación del precio de los contratos de servicios.

A este respecto, el artículo 309 de la LCSP establece:

*“1. El pliego de cláusulas administrativas establecerá el **sistema de determinación del precio de los contratos de servicios**, que podrá estar referido a componentes de la prestación, unidades de ejecución o unidades de tiempo, o **fijarse en un tanto alzado cuando no sea posible o conveniente su descomposición**, o resultar de la aplicación de honorarios por tarifas o de una combinación de varias de estas modalidades.*

En los casos en que la determinación del precio se realice mediante unidades de ejecución, no tendrán la consideración de modificaciones, siempre que así se haya establecido en el pliego de cláusulas administrativas particulares, la variación que durante la correcta ejecución de la prestación se produzca exclusivamente en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en el contrato, las cuales podrán ser recogidas en la liquidación, siempre que no representen un

incremento del gasto superior al 10 por ciento del precio del contrato.

2. En determinados servicios complejos en los que la ejecución del contrato lleve aparejados costes de inversión iniciales y se prevea que las obras o equipamientos que se generen vayan a incorporarse al patrimonio de la entidad contratante al concluir o resolverse el contrato, podrá establecerse un sistema de retribución que compense por las mismas”.

Como puede apreciarse, el referido precepto contempla varias posibilidades para la fijación del precio de estos contratos, haciendo referencia, entre ellas, a la modalidad de precio a tanto alzado, que, como quedó antes señalado, es la que, en los ámbitos de la ingeniería y consultoría de proyectos se conoce generalmente como “precio cerrado”, en la que el contratista se compromete a ejecutar su prestación por una cantidad total predeterminada y apriorísticamente inmutable, sin que la misma se vea condicionada por unidades de trabajo efectivamente ejecutadas o el mayor o menor tiempo u horas de trabajo efectivamente dedicadas, siempre que ese mayor tiempo no fuese necesario por circunstancias imputables al órgano de contratación o al devenir del contrato principal de obras.

En sentido jurídicamente estricto, este sistema de fijación del precio a tanto alzado es un concepto distinto del “precio cerrado”, modalidad específica que solo se emplea en la LCSP en el contexto del contrato de obras, no en los de servicios, estableciendo su artículo 241.2 que *“el sistema de retribución a tanto alzado podrá, en su caso, configurarse como de precio cerrado, con el efecto de que el precio ofertado por el adjudicatario se mantendrá invariable no siendo abonables las modificaciones del contrato que sean necesarias para corregir errores u omisiones padecidos en la redacción del proyecto”.*

Al no ser aplicable dicho concepto a los contratos complementarios de servicio, en lo sucesivo, nos referiremos al tipo de precio que nos ocupa en su terminología legal, es decir, como *“precio a tanto alzado”.*

En condiciones normales, el contrato complementario de tracto sucesivo (p. ej. el contrato de dirección de obras), el contratista ejecutará su prestación de servicios, hasta la finalización del mismo, por la estricta remuneración en que consiste el precio a tanto alzado por el que resultó adjudicatario, asumiendo él mismo, en virtud del principio de riesgo y ventura, el coste o pérdida que sufriera como consecuencia de haber ofertado un

precio insuficiente en proporción a la carga de trabajo necesaria para la adecuada prestación de su servicio.

Ahora bien, no debe obviarse que, en determinadas circunstancias, la duración del contrato principal de obras puede verse prolongada más allá del tiempo inicialmente previsto para ello, ya sea porque se acuerde su prórroga conforme a sus pliegos, o porque, de hecho, se produzcan dilaciones por otras causas no imputables al contratista complementario, pudiendo ello influir en el contrato complementario y su precio.

En este punto, hay que diferenciar dos supuestos en razón del modo en que haya sido determinado el precio.

En primer lugar, cuando el precio del servicio complementario estuviera fijado con referencia a unidades de ejecución o unidades de tiempo de trabajo, el propio artículo 309.1 de la LCSP, en su apartado segundo, otorga una solución sencilla al permitir una amplia flexibilidad de la remuneración al contratista prestador del servicio, que cobrará el mayor número de unidades realmente ejecutadas, u horas de trabajo prestadas, hasta un límite del diez por ciento (10%) del precio del contrato, en esos casos determinado por un presupuesto máximo.

En caso de que fueran necesarias sobre-prestaciones que excedan del referido diez por ciento (10%), deberá procederse a:

- (i) la modificación del contrato, si ello estuviera previsto en el pliego o se dieran las causas y con los límites establecidos en el artículo 205 de la LCSP;
- (ii) a la resolución del mismo con licitación de un negocio complementario nuevo, o;
- (iii) de no procederse de tal modo y aun así efectuarse la prestación en exceso por vinculación de su duración a la de la obra, retribuirse las mismas con fundamento en la teoría del enriquecimiento injusto o sin causa a la que a continuación se hará referencia.

En segundo lugar, para los casos en los que el precio de los contratos complementarios de servicios de tracto sucesivo fuese a tanto alzado, la LCSP no contiene una disposición que permita resolver el modo en el que haya de retribuirse el mayor trabajo que resultara

necesario como consecuencia de una prolongación de la duración del contrato principal de obras, pero pueden considerarse las siguientes posibilidades:

- (i) Una posible solución a este supuesto podría articularse mediante la prórroga del contrato complementario a fin de que el mismo siguiese idéntica suerte temporal que la obra principal, como de hecho resulta recomendable ya que así lo permite el ya analizado artículo 29.7 de la LCSP.

De entrada, ha de tenerse en cuenta que la prórroga debe estar expresamente prevista en los pliegos de la licitación, y se produce en las mismas condiciones iniciales, al establecer el art. 29 LCSP que el contrato podrá prever una o varias prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de éstas.

De este modo, esta prórroga contractual se remunerará al contratista del contrato complementario del mismo modo en el que ello se hubiera venido haciendo en el período de duración inicial del contrato.

La prórroga, que en ningún caso puede ser tácita, se acordará por el órgano de contratación y será obligatoria para el empresario, siempre que su preaviso se produzca al menos con dos meses de antelación a la finalización del plazo de duración del contrato, salvo que en el pliego que rija el contrato se establezca uno mayor. Quedan exceptuados de la obligación de preaviso los contratos cuya duración fuera inferior a dos meses.

- (ii) Ahora bien, la propia LCSP aclara que la inalterabilidad de los términos iniciales del contrato se ha de entender sin perjuicio de las modificaciones que se puedan introducir de conformidad con lo establecido en los artículos 203 y siguientes de la misma. Es decir, si durante la vigencia inicial del contrato complementario o sus posibles prórrogas se produce una alteración en las condiciones del contrato o si fuese necesario que el contrato se ejecutase en forma distinta a la pactada, se deberá proceder a su modificación al alza o a la baja, con los requisitos, límites, condiciones y procedimiento establecidos en la ley.

Otro tanto puede decirse de los efectos indemnizatorios derivados de la

eventual suspensión del contrato principal de obras, ya referida al hilo de la segunda cuestión analizada en el presente Dictamen, que puede producirse durante la vigencia de la prórroga.

- (iii) Otro escenario, nada infrecuente en la práctica, es que se produzca una prolongación de la duración de la obra principal por encima del plazo de duración para el que fue adjudicado el contrato complementario de servicios, sin que exista posibilidad de prorrogar el contrato complementario ni modificar el mismo; o que ello, o la resolución del contrato, no se realice por el órgano de contratación, continuando de hecho el prestador de servicios adscribiendo medios y prestando una mayor dedicación para la obra principal, lo que le supone un aumento en el coste a asumir para la realización de esa mayor prestación.

En estos casos, la jurisprudencia ha resuelto que el mayor trabajo realizado por el contratista del servicio complementario ha de ser abonado, a pesar de que el contrato se hubiera adjudicado por un precio a tanto alzado, apoyándose a tal efecto en la llamada “doctrina del enriquecimiento injusto o sin causa”.

El contenido de la doctrina del enriquecimiento injusto se originó en el ámbito de la jurisdicción civil, pero ha sido ampliamente reconocida en el ámbito contractual administrativo. Dicha doctrina se encuentra desarrollada para el ámbito contencioso-administrativo, de modo proverbial, en la **Sentencia del Tribunal Supremo (Sala tercera, sección cuarta), de 15 de abril de 2002 (Rec. 77/1997)**³, en la que el alto Tribunal expone:

“La jurisprudencia del orden contencioso-administrativo, al menos, desde los años sesenta viene también admitiendo la aplicación de la figura del enriquecimiento injusto a determinados supuestos en el ámbito específico del Derecho administrativo, especialmente proyectados, por su naturaleza revisora de la actuación administrativa, a las Administraciones públicas. Pero ya en dos conocidas sentencias de 22 de enero y 10 de noviembre de 1975, se produce su reconocimiento sobre la base de la concurrencia de ciertos supuestos o requisitos.

³ Doctrina confirmada por posteriores Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 6 de octubre de 2003, 11 de mayo de 2004 y 25 de enero de 2006.

El análisis de la referida jurisprudencia de esta Sala (Cfr. SSTs, Sala 3ª, de 30 de abril y de 12 de septiembre de 2001, ad exemplum, admitiendo la figura en Derecho administrativo y acogiendo los requisitos elaborados por la Sala 1ª de este Alto Tribunal) denota una consideración del enriquecimiento injusto como principio general o como supraconcepto, que le otorga una cierta identidad y unidad, aunque ello no supone que se no se manifieste con una cierta autonomía y singularidad en su proyección a la Administración respecto a su actuación sujeta al Derecho administrativo.

[...]

Desde la citada sentencia de referencia de 28 de enero de 1956, según la doctrina de la Sala primera y de esta misma Sala, pueden considerarse como requisitos para la procedencia de la acción de enriquecimiento injusto o sin causa los siguientes:

a) El enriquecimiento o aumento del patrimonio del enriquecido, constituido por cualquier ventaja o atribución patrimonial abocada a producir efectos definitivos.

b) El empobrecimiento de quien reclama o de aquel en cuyo nombre se reclama, pecuniariamente apreciable, aunque entendido en su más amplio sentido siempre, que no provenga directamente del comportamiento de quien lo sufre.

c) La relación causal entre el empobrecimiento y el enriquecimiento, de forma que éste sea el efecto de aquél. O, dicho en otros términos que al enriquecimiento siga un correlativo empobrecimiento.

d) La falta de causa o de justificación del enriquecimiento y del correlativo empobrecimiento.

Este último requisito, crucial en la delimitación del ámbito del enriquecimiento injusto, es el que presenta mayores dificultades prácticas. Si bien puede decirse que, desde la perspectiva de un "concepto de Derecho estricto" que impera en nuestra jurisprudencia al aplicar la figura del enriquecimiento injusto, o se considera que la ausencia de causa equivale a falta de justo título para conservar en el patrimonio el incremento o valor ingresado, o se atiende a concreciones de la acción a través de: la conditio por una prestación frustrada al no conseguirse la

finalidad a la que va enderezada; conditio por intromisión o por invasión en bienes ajenos; y conditio por desembolso. Pero, en cualquier caso, y por lo que interesa al presente supuesto, deben hacerse dos precisiones, de una parte, que junto a la conditio indebiti se sitúa la conditio causa data causa non secuta y la conditio ob causam finitam para incluir los supuestos en que, existiendo inicialmente una causa, desaparece luego ésta, y, de otra, que la antijuridicidad del enriquecimiento no es ajena a la construcción de la figura de que se trata, si tal requisito se entiende como confrontación con valores inherentes al propio ordenamiento”.

En aplicación de esta doctrina, el **Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**, en **Sentencia núm. 1407/2018, de 12 de julio**, resuelve un supuesto en el que un contrato de dirección facultativa de obras del Ayuntamiento de Almería había exigido del contratista del servicio un mayor trabajo como consecuencia de la prolongación excesiva de la duración de la obra principal sin reflejo formal y por causas no imputables al contratista del contrato complementario.

A este respecto, el Tribunal Andaluz reconoce que *“partiendo de las anteriores premisas, es evidente que en caso de no reconocer el derecho a la retribución del demandante por el mayor volumen de trabajo que finalmente tuvo que desempeñar, la Administración local se estaría enriqueciendo injustamente a costa del apelante, que, insistimos, tuvo que acometer una obra por un importe final de casi 4 millones de euros más sobre el presupuesto inicial y prolongar sus servicios hasta abril de 2012, pese a que contractualmente el plazo de ejecución de obra debió concluir, tras el modificado, en diciembre de 2011”.*

Y en relación con el concepto de precio a tanto alzado, el mismo Tribunal, en la sentencia referida, señala que *“la expresión precio alzado como ya se decía en la en la Sentencia de 31 de mayo de 2005, de este Tribunal (Recurso 2641/01) se refiere a la invariabilidad del precio del contrato cuando no se altera su objeto o su contenido; pero no cuando este es objeto de una modificación efectuada con el consentimiento de la Administración, aunque esta no hubiese quedado debidamente formalizada. Modificación que supone un incremento de la prestación realizada, constatada por el Ingeniero Director de la obra. Si la Administración deniega su pago es obvio que ello produciría un enriquecimiento si causa, es decir la Administración se beneficiaría a costa*

del contratista, que paralelamente se vería perjudicado económicamente”.

De este modo, conforme a los criterios jurisprudenciales señalados, en los casos en los que la prestación sucesiva del contrato complementario, adjudicado por precio a tanto alzado, se hubiera continuado prestando durante la prolongación excesiva de la obra, con conocimiento de la Administración y a causa de vicisitudes que afectan a aquélla sin culpa del contratista del servicio complementario, ello genera un derecho de retribución de los trabajos realizados más allá de la duración para la que fue originalmente proyectada la ejecución de la obra.

Sea cual fuere la forma de articular la remuneración de la mayor prestación, ya sea mediante el recurso a las prórrogas cuando ello estuviera previsto en el contrato, la modificación del contrato o a través de la doctrina del enriquecimiento injusto o sin causa, resulta del todo punto esencial la cuestión de la adecuada fijación del precio del contrato, de manera que éste refleje el valor del trabajo material realizado por el contratista complementario. A este respecto, ha de tenerse presente que el artículo 102.3 de la LCSP dispone que *“los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto base de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados”.*

En esos términos de pertinencia o adecuación a la realidad, nuevamente debe señalarse que la LCSP permite que el precio del contrato se formule tanto en términos de precios unitarios referidos a los distintos componentes de la prestación, unidades de ejecución o **unidades de tiempo**, como en términos de precios aplicables a tanto alzado, o incluso mediante un sistema mixto que emplee ambas técnicas.

Por ello, y en virtud de la problemática analizada anteriormente, en el caso de los contratos de servicios complementarios a una obra, como son los de dirección de obra, asistencia técnica a la dirección de obra, coordinación de la seguridad y salud o “project management”, puede ser recomendable establecer sistemas de retribución que no se limiten a la fijación de un precio a tanto alzado, sino que éste pudiera venir referido, exclusivamente o en parte, a precios unitarios que remunerasen la hora de trabajo incurrida por profesional (€ h/prof.), de manera que, hasta la finalización efectiva de la obra, se facturaría o certificaría el trabajo que efectivamente se hubiese prestado por el

contratista del servicio complementario durante el período de referencia.

Debe insistirse en que este es un método de fijación del precio que está permitido y previsto en los artículos 102 y 308 de la LCSP.

De este modo, en caso de necesidad de aumento del servicio por vicisitudes que afectan a la duración de la obra principal, dicho trabajo adicional podría ser remunerado sobre la base de las unidades retributivas previamente establecidas en el contrato, lo que incluso ayudaría a determinar con certeza la retribución a la que tiene derecho el contratista ante una situación de enriquecimiento injusto o sin causa del Órgano de Contratación.

Además, no debe obviarse que determinados contratos de consultoría de ingeniería, como los de dirección de obras y coordinación de seguridad y salud, se traducen en prestaciones que, en su mayor parte, no consisten en la ejecución de un trabajo determinado sino en la asunción por el contratista de una responsabilidad profesional permanente durante la ejecución de la obra, derivada de su cualificación y pericia, a la que adicionalmente se suman otras de supervisión y gestión de las actuaciones de ejecución. De este modo, establecer un sistema de retribución de estos contratos exclusivamente sobre la base de unas hipotéticas dedicaciones o cumplimiento de unos objetivos de ejecución material no resulta ajustado a su verdadera naturaleza, pudiendo ser adecuado que dicha retribución se fije, en una parte, a través de un sistema de precio tanto alzado y homogéneo para corresponder a la prestación de responsabilidad permanente del contratista; y, junto a ello, someter la parte de dedicación temporal directa ligada a la ejecución de las obras al sistema de remuneración través del pago unidades de tiempo trabajadas por profesional (€ h/prof.).

4. En los contratos de servicio anteriores, ¿el pago de las certificaciones parciales ha de sujetarse a la ejecución material y vicisitudes de la obra principal, de forma que si ésta sufre dilaciones o modulaciones en los pagos parciales las del contrato de servicios han de padecerlas por igual?

Es una práctica habitual que los pliegos de condiciones administrativas de contratos de servicios complementarios de tracto sucesivo condicionen la exigibilidad de los pagos fraccionados, previa emisión de las correspondientes certificaciones, al cumplimiento de los hitos de ejecución material que son propios de la realización de la obra principal.

Ello, aunque *a priori* pueda parecer razonable por el carácter complementario del servicio, es una práctica susceptible de generar problemas de falta de liquidez o de correspondencia entre los trabajos efectivamente realizados y los facturados a los contratistas complementarios, especialmente cuando las consecuciones de los referidos hitos de ejecución material de la obra se retrasan debido vicisitudes ajenas al contratista complementario.

Debe advertirse que el trabajo del contratista del servicio complementario (p.ej. el director de la obra o el coordinador de seguridad y salud), que se realiza a pie de obra, es el mismo, e incluso en ocasiones más intenso aún, en los períodos de estancamiento de la obra que en los que esta se desarrolla de manera más fluida, lo que demuestra la inexistencia de correlación total entre el estado y desarrollo del contrato principal y el de complementario, que aunque relacionados, tienen prestaciones distintas, que se ven afectadas por las circunstancias de diferente manera.

De este modo, el principio de riesgo y ventura de los contratos del sector público exige que la liquidación económica de los trabajos realizados por el prestador de servicios complementarios corra una suerte diferente a la de la ejecución de la obra, como diferentes son las prestaciones y objeto de sus respectivos contratos; lo que además se conecta a la autonomía jurídica de ambos contratos a la que hemos hecho referencia anteriormente.

De cualquier modo, las vicisitudes que pueda sufrir el contrato principal de obras tendrá reflejo en el complementario, pero en cuanto a que éste deberá modificarse, suspenderse o resolverse según se ha expuesto al hilo de las cuestiones anteriores, pero el prestador del servicio complementario no debe verse privado del cobro de sus servicios efectivamente prestados por circunstancias relativas a otro contrato que no le corresponde.

Como forma de evitar esta situación perniciosa para el contratista complementario, sería recomendable establecer métodos de facturación periódica (mensual, bimensual, trimestral) del precio, no condicionada al grado de ejecución de la obra.

5. ¿Cómo afecta la problemática anteriormente descrita a los contratos de redacción de proyectos cuando el plazo de entrega y recepción del proyecto se alarga como consecuencia de órdenes del órgano de contratación que alteran o

reajustan las prescripciones establecidas para su ejecución y cumplimiento sin que el incremento de horas de dedicación del contratista afecte al precio de adjudicación del contrato? En este tipo de contratos de resultado ¿cabe establecer plazos máximos de supervisión para el órgano de contratación?

A partir de esta cuestión se exige analizar un supuesto gravemente problemático que se produce en relación con los contratos complementarios de servicios de tracto único; en concreto, los contratos de redacción de proyectos de obra, estudios e informes técnicos.

A diferencia de los servicios de dirección de obra, asistencia técnica a la dirección de obras, coordinación de seguridad y salud o “project management”, la redacción de proyectos constituye exclusivamente una obligación de resultado, por la que el contratista se compromete a elaborar el documento técnico del correspondiente proyecto, dentro de un plazo determinado e independiente, cumpliendo con los requisitos establecidos en el correspondiente pliego de condiciones técnicas, a satisfacción del órgano de contratación.

Resulta frecuente que, una vez elaborado el correspondiente proyecto y entregado al órgano de contratación -o incluso en algún momento anterior a dicha entrega- éste realice objeciones o salvedades al mismo que exijan su rectificación o alteración por parte del contratista, con la incursión en trabajos adicionales, para sometimiento a una nueva entrega y nueva comprobación de satisfacción por dicho órgano.

El verdadero problema, muy frecuente en la práctica, se genera cuando el órgano de contratación se dedica a realizar múltiples y repetidas salvedades al proyecto entregado, produciéndose una sucesión prolongada de entregas y devoluciones del documento entre las partes debido a alteraciones que se van exigiendo de forma imprevista y hasta “improvisada” (Esto suele ocurrir, por ejemplo, cuando se formulan alegaciones por terceros que oponen títulos sobre terrenos a ocupar)

En algunas ocasiones, aunque el proyecto inicialmente entregado ya cumple con las determinaciones requeridas en los pliegos, es tras su revisión cuando el órgano de contratación cae en la cuenta de que determinadas previsiones de los pliegos, una vez trasladadas al proyecto, no permiten satisfacer sus verdaderas necesidades, por lo que se exige al contratista que realice modificaciones que, de hecho, se apartan de lo que originalmente le fue requerido en los pliegos que rigieron la contratación [problemática que abordaremos en el punto (i) siguiente].

En otras ocasiones, más frecuentes, las objeciones del órgano de contratación ni siquiera provienen de circunstancias o vicisitudes internas al contrato de elaboración del proyecto de obras, sino de cambios trascendentes en la planificación o en los requerimientos de la obra que se pretende ejecutar a partir de dicho proyecto (como alteraciones de trazado, cambios de ubicación, alteración de sus elementos principales, modificación de los terrenos a ocupar o revisión de las autorizaciones administrativas requeridas...etc.) que acaecen con posterioridad a la adjudicación del contrato de redacción de proyecto [cuestión que analizaremos en el punto (ii)].

Estas situaciones, en la mayoría de los casos, no solo abocan al contratista a incurrir en mayores trabajos y destinar mayores recursos al contrato que los que inicialmente se habían previsto a la vista de las determinaciones del pliego, sino que también tiene como efecto que el resultado del servicio sea un proyecto que contiene alteraciones no previstas en los pliegos sobre la base de los que aquél realizó su oferta, y por la que resultó adjudicatario del contrato de servicios.

Todo ello permite preguntarse, a su vez, si cabe prever en los pliegos fórmulas que contengan esos riesgos excesivos que se transforman en daños para el contratista complementario que las más de las veces no se compensan y quedan indemnes, tales como el establecimiento de plazos máximos de supervisión para el órgano de contratación o/y el abono del exceso de horas incurridas mediante su previsión en el pliego [punto (iii)].

(i) Sobre el alcance de la satisfacción de la prestación del servicio. Potestad de interpretación de los contratos.

Con carácter general, una vez entregado el proyecto dentro del plazo de ejecución contractualmente establecido, si este cumple con las determinaciones establecidas en los pliegos, el órgano de contratación debe proceder a la recepción y conformidad del mismo, mediante acto formal, dentro del siguiente mes o del período que se determine contractualmente, estableciendo el artículo 210.4 de la LCSP un plazo de treinta (30) días desde dicha recepción formal para que se realice la liquidación del contrato.

Tras esa recepción, el órgano de contratación dispondrá del plazo de garantía, que ha de fijarse contractualmente, dentro del cual podrá formular objeciones al proyecto a fin de que sean subsanadas por el contratista. Transcurrido el referido plazo de garantía, que en la práctica suele establecerse en un (1) año desde la recepción, el contratista quedaría

exonerado de cualquier responsabilidad y/u obligación de subsanación.

Ahora bien, puede ocurrir que las referidas objeciones se realizasen y formularsen por el órgano de contratación antes de la recepción formal del trabajo, en cuyo caso se entiende que el mismo no habría finalizado, pues el artículo 210 de la LCSP establece que *“el contrato se entenderá cumplido por el contratista cuando este haya realizado, **de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración, la totalidad de la prestación**”*.

Para que esta exigencia de prestación *“de acuerdo con los términos”* del contrato *“y a satisfacción de la Administración”* pueda ser aplicable con garantía de seguridad jurídica del contratista, es fundamental que los términos de la prestación a realizar se encuentren claramente establecidos, con la mayor precisión posible, en el pliego de condiciones técnicas de la correspondiente licitación.

Como complemento a esa necesaria claridad en los términos del contrato, para los contratos administrativos (adjudicados por un poder adjudicador con la condición de Administración Pública en virtud de los artículos 3 y 25 de la LCSP), el artículo 311 de la LCSP reconoce a la Administración contratante la potestad de interpretación, en la figura del “responsable del contrato”, y su facultad de trasladar instrucciones al respecto al contratista, si bien dicha potestad no puede ser ilimitada ni arbitraria, debiendo ejercitarse de forma motivada, y exclusivamente a fin de exigir subsanaciones ante la identificación de vicios, defectos, omisiones, errores, métodos inadecuados o conclusiones incorrectas, pero nunca como un método para, subrepticamente, introducir modificaciones en los términos del contrato o exigir al contratista algo distinto a aquello para lo que se le adjudicó el contrato.

En caso de que el contratista considerara que, a través de este tipo de actuación, el órgano de contratación está realizando alguna de esas conductas subrepticias, abocándosele a la ejecución encubierta de una modificación de los términos de su contrato, o bien se estuviera dilatando de manera desproporcionada la duración e intensidad de su prestación, con el consecuente aumento de trabajo, medios y gastos, aquél puede instar la incoación y tramitación del expediente contradictorio establecido en el artículo 97 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), que establece:

“Artículo 97. Resolución de incidencias surgidas en la ejecución de los contratos.

Con carácter general, salvo lo establecido en la legislación de contratos de las Administraciones públicas para casos específicos, cuantas incidencias surjan entre la Administración y el contratista en la ejecución de un contrato por diferencias en la interpretación de lo convenido o por la necesidad de modificar las condiciones contractuales, se tramitarán mediante expediente contradictorio, que comprenderá preceptivamente las actuaciones siguientes:

- 1. Propuesta de la Administración o petición del contratista.*
- 2. Audiencia del contratista e informe del servicio competente a evacuar en ambos casos en un plazo de cinco días hábiles.*
- 3. Informe, en su caso, de la Asesoría Jurídica y de la Intervención, a evacuar en el mismo plazo anterior.*
- 4. Resolución motivada del órgano que haya celebrado el contrato y subsiguiente notificación al contratista.*

Salvo que motivos de interés público lo justifiquen o la naturaleza de las incidencias lo requiera, la tramitación de estas últimas no determinará la paralización del contrato”.

A través de este expediente, es posible instar a la Administración contratante a que considere la necesidad de tramitar una modificación del contrato, en virtud de los artículos 204 y 205 de la LCSP, con el consecuente aumento en la retribución al contratista, para proceder a la realización de los trabajos adicionales de adaptación del proyecto a las necesidades del órgano de administración, o bien a la recepción y liquidación del proyecto en el estado en el que se encuentra si éste cumple con los requisitos técnicos establecidos en los pliegos y las observaciones del órgano de contratación pudieran tenerse por arbitrarias o requeridas de un proyecto distinto y, consecuentemente, la licitación de un nuevo contrato.

Nuevamente, debe advertirse que, para los contratos privados, (adjudicados por un poder adjudicador sin la condición de Administración Pública en virtud de los artículos 3 y 26

de la LCSP), y a los contratos de los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales regulados por el Real Decreto-ley 3/2020, no resulta aplicable el régimen de ejecución de los contratos administrativos, sino que a este respecto se rigen por el Derecho Civil, lo que no permite acudir a este expediente contradictorio salvo que expresamente se haya previsto en los pliegos (como ha reconociendo la doctrina de los Tribunales especiales de contratación relativa a la aplicabilidad de las potestades contractuales a los contratos privados de las entidades del sector público; p.ej., Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales núm. 214/2015, de 6 de marzo). En otro caso, cualquier discrepancia con el órgano de contratación sobre la buena y satisfactoria realización del trabajo deberá someterse al conocimiento de los Juzgados y Tribunales del Orden Jurisdiccional Civil.

(ii) Sobre la exigibilidad de modificar el Proyecto realizado para la incorporación de determinaciones no previstas en los pliegos.

Como se ha adelantado, es posible que, a través de la formulación de observaciones u objeciones al proyecto inicialmente entregado en plazo de contratista, el órgano de contratación pretenda la alteración de aquél para la incorporación de determinaciones no contempladas en los pliegos técnicos que rigieron la contratación, ello por haber identificado, tras esa primera revisión, necesidades no tenidas inicialmente en cuenta a la hora de convocar la licitación.

En esos casos, resulta obvio que los vicios, defectos, omisiones, errores, métodos inadecuados o conclusiones incorrectas no son imputables al contratista ni a su proyecto sino al órgano de contratación y a sus pliegos, por lo que no puede apelarse al principio de riesgo y ventura para obligarle a ejecutar las correspondientes modificaciones, sino que ha de procederse, en su caso, a formalizar un modificado del contrato de acuerdo con los artículos 203, 214 y 215 de la LCSP, aplicables tanto a contratos administrativos como a los privados, o, en su caso, a los artículos 109 a 112 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero cuando se trate de contratos de los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales incluidos dentro del ámbito de aplicación de dicho cuerpo normativo.

En este sentido, el artículo 203 de dicho cuerpo normativo establece:

“2. Los contratos administrativos celebrados por los órganos de contratación solo

podrán modificarse durante su vigencia cuando se dé alguno de los siguientes supuestos:

a) Cuando así se haya previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, en los términos y condiciones establecidos en el artículo 204;

b) Excepcionalmente, cuando sea necesario realizar una modificación que no esté prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares, siempre y cuando se cumplan las condiciones que establece el artículo 205”.

Cuando el pliego de cláusulas administrativas hubiera previsto la posibilidad de modificación del contrato, éstas podrán acordarse sin límite cuantitativo y económico alguno, si bien, para ello, el artículo 204 de la LCSP exige:

- Que la cláusula de modificación esté formulada de forma clara, precisa e inequívoca.
- Que la cláusula de modificación precise con el detalle suficiente: su alcance, límites y naturaleza; las condiciones en que podrá hacerse uso de la misma por referencia a circunstancias cuya concurrencia pueda verificarse de forma objetiva; y el procedimiento que haya de seguirse para realizar la modificación.
- Que no se establezcan nuevos precios unitarios no previstos en el contrato.
- Que no se altere la naturaleza global del contrato inicial.

La flexibilidad que favorece la incorporación de una cláusula de modificación en los pliegos de estos servicios complementarios permite considerarla como una práctica muy recomendable a estos efectos, por su capacidad de adaptar el contrato a las necesidades que de forma sobrevenida pudieran identificarse por el órgano de contratación una vez iniciada, o incluso concluida de forma preliminar, la ejecución del contrato complementario adjudicado.

De hecho, en caso de no preverse esta cláusula de modificación, ésta solo podrá acordarse cuando la necesaria alteración del objeto del contrato cumpla con los estrictos requisitos establecidos en el artículo 205 de la LCSP, y siempre con el límite de que no exceda,

aislada o conjuntamente con otras modificaciones acordadas conforme a ese artículo, del cincuenta por ciento (50%) del precio inicial del contrato, IVA excluido.

En última instancia, de no ser posible articular la modificación del contrato conforme a las referidas disposiciones, deberá procederse a la resolución del contrato de servicios con su subsecuente liquidación del trabajo realizado en favor del contratista.

En cualquier caso, aun cuando no se produjera modificación formal del contrato, si el órgano de contratación exigiera al contratista la alteración de su proyecto para la incorporación de determinaciones que, claramente, no se encontraban previstas en los pliegos por los que se adjudicó el servicio, en caso de que ello supusiera un mayor trabajo, aumento de gasto o mayor adscripción de medios y/o mantenimiento prolongado de los inicialmente adscritos, con el consecuente perjuicio económico acreditable, aquél podrá exigir la indemnización de estos conceptos sobre la base del principio de la prohibición del enriquecimiento injusto o sin causa arriba analizado en relación con los contratos complementarios de tracto sucesivo.

(iii) Sobre la posibilidad de establecer plazos máximos de supervisión y la posibilidad de valorar las prestaciones suplementarias conforme a precios unitarios por horas incurridas.

Una parte fundamental de la problemática analizada al hilo de la presente cuestión se suscita como consecuencia de las múltiples revisiones de los proyectos de obra que los órganos de contratación suelen realizar, por cualquiera de las causas que hemos señalado, las determinaciones del proyecto de forma a veces improvisada y en perjuicio del contratista, hasta alcanzar la máxima satisfacción de unas necesidades que, en muchas ocasiones, no se encuentran bien definidas desde el comienzo del contrato.

Con carácter estricto, salvo que el órgano de contratación procediese a la recepción del proyecto con la sola constatación del cumplimiento de las determinaciones establecidas en los pliegos y las revisiones se realizaran dentro del plazo de garantía según se establece en el artículo 311.4 de la LCSP, las revisiones antes aludidas deberían realizarse dentro del plazo de ejecución establecido contractualmente, de manera que, si se entiende que el proyecto entregado no cumple con lo contratado, o bien se realizan las subsanaciones dentro de dicho plazo o bien, en caso contrario, debería resolverse el contrato con las consecuencias legalmente establecidas.

La dificultad que plantea esta solución radica en que, normalmente, el proyecto inicialmente entregado ya cumple con las determinaciones contractuales, por lo que no puede imputarse un incumplimiento al contratista, de modo que la resolución del contrato en esos casos perjudicaría a la entidad pública contratante, por lo que ésta tiende a obligar al redactor del proyecto a modificar sucesivamente su trabajo, todo ello con incursión de mayor esfuerzo, gasto y medios por parte de éste.

A fin de minimizar esta conducta, que en cierto modo puede observarse como una situación de abuso de la posición de dominio que los órganos de contratación ostentan frente a los contratistas -lo que se antoja contrario a los principios de buena fe contractual e interdicción de ejercicio abusivo o antisocial del Derecho-, pudiera ser recomendable que los órganos de contratación introduzcan, en sus pliegos de condiciones administrativas particulares de contratos de servicios complementarios de obras de tracto único (p. ej. redacción de proyectos), plazos máximos para la revisión y reajuste de los trabajos, o número máximo de revisiones y reenvíos para su reajuste, a fin de que los licitadores que participen en los procedimientos de adjudicación de estos contratos pudieran realizar una valoración del coste que tales trámites de comprobación y revisión pudieran suponerles.

El establecimiento de estos plazos máximos o número máximo de revisiones no está impuesto como posibilidad ni obligación por ninguna disposición legal, pero sí resultaría una buena práctica que es posible articular en virtud de los principios de autonomía de la voluntad, buena fe contractual, seguridad jurídica e interdicción del enriquecimiento injusto o sin causa, que los pliegos podrían articular en virtud del principio de libertad de pactos que rige la contratación del sector público (art. 34 de la LCSP).

Es más, a fin de minimizar probables controversias en relación con la compensación al contratista por el mayor trabajo, gastos y recursos destinados a la realización de alteraciones a los proyectos, para mayor satisfacción de órgano de contratación una vez cumplidas las determinaciones contractuales, resultaría óptimo que el precio del contrato, y en consecuencia también el presupuesto y el valor estimado del mismo, se fijasen, si no enteramente a partir de precios unitarios, al menos a través de un sistema mixto que aunase una parte de retribución a tanto alzado –la correspondiente a la entrega del proyecto y cumplimiento del plazo máximo de revisión o número máximo de reenvíos para reajuste-, y otra por precios unitarios por horas de trabajo incurridas por profesional (€ h/prof.) la correspondiente a los trabajos adicionales en los que fuese necesario incurrir

como consecuencia de ulteriores reenvíos para reajuste, más allá de los máximos establecidos contractualmente.

V. CONCLUSIONES

Todo lo expuesto permite alcanzar las siguientes conclusiones:

1. Los contratos de servicios complementarios tendrán la duración que determine expresamente el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, pudiendo ser tan prolongada como la del contrato principal de obras al que sirve, e incluso más aún, si su objeto incluye la liquidación de éste. Incluso será posible resolver aquél por causa de la resolución del principal, lo que parece razonable y deseable, por razones de funcionalidad, para el buen fin de ambos contratos.

Ahora bien, el hecho de que el contrato complementario dependa y se vincule a efectos temporales a otro principal no implica que aquél pierda su autonomía y propia naturaleza, ya que el principal y el complementario son contratos diferentes, que vinculan a partes distintas bajo un régimen jurídico propio y diferenciados del contrato principal, de manera que el contratista del complementario asume su propio riesgo y ventura, por lo que no ha de verse penalizado por la falta de diligencia o cualquier otra incidencia derivada del devenir de contrato principal cuando ello no le resultase imputable.

2. La suspensión del contrato principal deberá conllevar la suspensión, a su vez, del contrato complementario, lo que no afectará al precio de éste, si bien se generarán en favor del contratista complementario los correspondientes conceptos indemnizatorios, que deberán ser reclamados conforme a la LCSP o al derecho privado, según se trate de un contrato administrativo o de naturaleza jurídica privada.
3. En los casos en los que la prestación sucesiva del contrato complementario, adjudicado por precio a tanto alzado, se hubiera continuado prestando durante la prolongación excesiva de la obra, con conocimiento de la Administración y a causa de vicisitudes que afectan a aquélla sin culpa del contratista del servicio complementario, ello genera un derecho de retribución de los trabajos realizados más allá de la duración para la que fue originalmente proyectada la ejecución de la obra,

que podrá reclamarse en virtud de la doctrina del enriquecimiento injusto o sin causa.

4. En el caso de los contratos de servicios complementarios de tracto sucesivo, cuya remuneración no pueda realizarse exclusivamente sobre la base de dedicaciones o cumplimiento objetivos de ejecución material, sería recomendable establecer sistemas de retribución que combinaran un sistema de precio a tanto alzado con la determinación de precios unitarios consistentes en la remuneración de la hora de trabajo efectivamente prestada por cada profesional (€ h/prof).
5. De igual modo, la facturación de la prestación de los servicios de consultoría de ingeniería de tracto sucesivo puede condicionarse a una periodicidad diferente a la de la ejecución material de la obra, o al cumplimiento de hitos propios, al tratarse de un contrato que, aunque complementario de la obra, resulta autónomo e independiente del contratista principal de la obra, y sometido a su propio riesgo y ventura.
6. En los contratos de servicios complementarios de tracto único, ante la entrega del trabajo sin recepción formal del órgano de contratación por falta de satisfacción, el contratista puede instar la incoación y tramitación del expediente contradictorio establecido en el artículo 97 del RGLCAP, para la interpretación del contrato y esclarecimiento de si el cumplimiento ha sido ajustado o no al mismo.
7. En los contratos de tracto único, el órgano de contratación no puede pretender, a través de la formulación de observaciones u objeciones al proyecto inicialmente entregado en plazo por el contratista, alterar los términos de la prestación contratada para la incorporación de determinaciones no contempladas en los pliegos técnicos que rigieron la contratación, por haber identificado, tras esa primera revisión, necesidades no tenidas inicialmente en cuenta a la hora de convocar la licitación, pues ello exigiría la tramitación de la correspondiente modificación del contrato conforme a los artículos 204 y 205 de la LCSP, y, de no ser ésta posible, la resolución y liquidación subsecuente del contrato.
8. Por lo anterior, es recomendable que para este tipo de contratos se establezcan cláusulas de modificación que cumplan con las exigencias formales y materiales establecidas en el artículo 204 de la LCSP.
9. En cualquier caso, aun cuando no se produjera modificación formal del contrato, si

el órgano de contratación exigiera al contratista la alteración de su proyecto para la incorporación de determinaciones que, claramente, no se encontraban previstas en los pliegos por los que se adjudicó el servicio, en caso de que ello supusiera un mayor trabajo, aumento de gasto o mayor adscripción de medios y/o mantenimiento prolongado de los inicialmente adscritos, con el consecuente perjuicio económico acreditable, aquél podrá exigir la indemnización de estos conceptos sobre la base del principio de la prohibición del enriquecimiento injusto o sin causa.

Esto es mi opinión en Derecho sobre las cuestiones particulares que me han sido sometidas a consideración por los solicitantes del presente Dictamen, y que gustosamente someto a cualquier otro mejor fundado.

En Sevilla, a 14 de septiembre de 2020.

Juan A. Carrillo Donaire
Catedrático (acred.) de Derecho Administrativo

ANEXO I

MODELOS DE CLAUSULADO Y
CRITERIOS GENERALES PARA SU
FORMULACIÓN

I.- Cláusulas de fijación de la duración de los contratos de servicios complementarios de tracto sucesivo. Previsión de causas de modificación para supuestos de extensión excesiva de la duración de la obra.

La duración de los contratos de servicios de tracto sucesivo complementarios de obras (, dirección de obra, asistencia técnica a la dirección de obra, coordinación de seguridad y salud o “Project Management”) se fijará, con carácter habitual, mediante su equiparación a la de la obra principal, a través de cláusulas como la siguiente:

“Plazo máximo de ejecución de los trabajos.

Al tratarse de un contrato de carácter complementario al contrato principal al que se refiere, la duración de los trabajos comprende el de la propia ejecución material de las obras (meses/años), extendiéndose el plazo del contrato hasta el final del periodo de garantía (de * meses/años) de las mismas”.*

La fijación de la duración del contrato de esta manera supone que, en caso de extensión de la duración de la obra por un tiempo superior al inicialmente señalado, el contrato complementario tendría que continuar prestándose con incursión en mayor trabajo, responsabilidad y gastos que los inicialmente previstos en el Presupuesto y las ofertas de los licitadores. Una alternativa indeseable sería la resolución del contrato complementario o, eventualmente, la retribución de la prestación adicional por vía de reclamación fundada en la prohibición del enriquecimiento injusto o sin causa.

Para evitar esta situación, se propone la inclusión en los PCAP, en virtud del artículo 204 de la LCSP, de causas de posible modificación de los contratos complementarios y su duración, con el correspondiente incremento del Presupuesto, en caso de prolongación de la obra principal, tales como las siguientes:

“Posibilidad de modificación del contrato: Sí

*Será causa de modificación del presente contrato la prolongación de la duración de la ejecución material de las obras más allá del plazo de * meses/años inicialmente previstos para ello, cuando ello no tenga lugar por causas imputables al contratista del servicio, con la finalidad de ajustar la duración de ambas prestaciones, principal y complementaria.*

Alcance y límites de la modificación:

El precio del contrato se modificará al alza en el mismo porcentaje en que se amplíe la duración de la obra principal y, consecuentemente, la duración del servicio complementario, debiendo a tal efecto habilitarse las correspondientes partidas presupuestarias por el Órgano de

Contratación.

Porcentaje máximo del precio del contrato al que pueda afectar: 20%¹

II.- Cláusulas sobre la suspensión de los contratos de servicios complementarios.

Cuando se trate de contratos privados, o de contratos de los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales incluidos dentro del ámbito de aplicación del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, con la finalidad de evitar controversias relativas al resarcimiento de daños producidos al contratista de servicios complementarios por la suspensión del contrato principal de obras por causas no imputables al mismo, se propone la inclusión en el PCAP de cláusulas relativas a indemnizaciones por la suspensión, como la que a continuación se reproduce a modo de ejemplo:

“Si el Órgano de Contratación acordase la suspensión del contrato o aquella tuviere lugar por la suspensión del contrato principal de obras o por la aplicación de lo dispuesto en el artículo 198.5 de la LCSP, se procederá en los términos, y se reconocerán los efectos indemnizatorios, previstos en el artículo 208 de la LCSP”².

III.- Cláusulas de fijación del precio en los contratos de servicios complementarios.

El artículo 309 de la LCSP permite que el precio de los contratos de servicios pueda establecerse mediante alguno de los siguientes sistemas:

- Componentes de la prestación.
- Unidades de ejecución o unidades de tiempo.
- A tanto alzado.
- Aplicación de tarifas.
- Combinación de ambas modalidades.

Considerando las características de los servicios de consultoría de ingeniería complementarios a obras (prestación de responsabilidad más prestaciones de trabajo intelectual en función de necesidades de la obra) y la conveniencia de prever un sistema

¹ De conformidad con los artículos 204.1 de la LCSP y 110.1 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, estas modificaciones previstas en el PCAP solo podrán suponer una alteración del contrato de hasta un veinte por ciento del precio inicial.

De conformidad con los mismos artículos, estas cláusulas de modificación deberán precisar con el detalle suficiente: su alcance, límites y naturaleza; las condiciones en que podrá hacerse uso de la misma por referencia a circunstancias cuya concurrencia pueda verificarse de forma objetiva; y el procedimiento que haya de seguirse para realizar la modificación.

² Esta cláusula debe excluirse respecto de los servicios consistentes en coordinación de seguridad y salud.

de retribución que permita remunerar determinadas sobre-prestaciones de trabajo, el sistema más idóneo para la fijación del precio es el mixto compuesto por una parte a tanto alzado y otra a determinar por unidades de tiempo de trabajo realizado.

Para la determinación diferenciada de ambas partes del precio, debe separarse el presupuesto base de licitación en la parte determinable a tanto alzado y la parte determinable como bolsa de horas de trabajo efectivo a realizar, esta última a modo de presupuesto máximo.

Para la determinación de esta última ha de tenerse en cuenta la Disposición adicional trigésima tercera de la LCSP, que establece:

“Disposición adicional trigésima tercera. Contratos de suministros y servicios en función de las necesidades.

*En los contratos de suministros y de servicios que tramiten las Administraciones Públicas y demás entidades del sector público con presupuesto limitativo, en los cuales el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes o a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario, sin que el número total de entregas o prestaciones incluidas en el objeto del contrato se defina con exactitud al tiempo de celebrar este, por estar subordinadas las mismas a las necesidades de la Administración, **deberá aprobarse un presupuesto máximo.***

En el caso de que, dentro de la vigencia del contrato, las necesidades reales fuesen superiores a las estimadas inicialmente, deberá tramitarse la correspondiente modificación. A tales efectos, habrá de preverse en la documentación que rija la licitación la posibilidad de que pueda modificarse el contrato como consecuencia de tal circunstancia, en los términos previstos en el artículo 204 de esta Ley. La citada modificación deberá tramitarse antes de que se agote el presupuesto máximo inicialmente aprobado, reservándose a tal fin el crédito necesario para cubrir el importe máximo de las nuevas necesidades”.

Por su carácter ilustrativo, como ejemplo de una posible cláusula de determinación del presupuesto base de licitación y precio de un contrato a través de un sistema mixto que combina tanto alzado con bolsa de horas de trabajo a remunerar por precios unitarios, se reproduce la incluida en contrato de la entidad Corporación de Empresas Municipales de Sevilla, AIE (Expediente 06 -19)³:

³ Mantenimiento de los equipos y sistemas de seguridad para las diferentes instalaciones, dependencias y edificios de las siguientes sociedades mercantiles locales miembros de la Corporación de Empresas Municipales de Sevilla, AIE, (en lo sucesivo, “Cems”) y Mercasevilla (Expediente 06 -19).

7. Presupuesto base de licitación y valor estimado del contrato.

El presupuesto base de licitación para los trabajos correspondientes al contrato se fija en 681.666,67 € (IVA 21% excluido); 824.816,67 € (IVA 21% incluido).

El presupuesto por empresas, para la primera anualidad completa, asciende a las siguientes cantidades SIVA:

	MANTENIMIENTO PREVENTIVO, CORRECTIVO Y LEGAL	BOLSA PARA MATERIALES/PIEZAS Y MANTENIMIENTO MODIFICATIVO Y MEJORATIVO	TOTAL 1er AÑO
MERCASEVILLA	15.000,00 €	10.000,00 €	25.000,00 €
EMASESA	95.000,00 €	75.000,00 €	170.000,00 €
EMVISESA	20.000,00 €	25.000,00 €	45.000,00 €
LIPASAM	35.000,00 €	30.000,00 €	65.000,00 €
TUSSAM	15.000,00 €	25.000,00 €	40.000,00 €
TOTAL	180.000,00 €	165.000,00 €	345.000,00 €

El presupuesto por empresas, para la segunda anualidad, asciende a las siguientes cantidades S/IVA:

	MANTENIMIENTO PREVENTIVO, CORRECTIVO Y LEGAL	BOLSA PARA MATERIALES/PIEZAS Y MANTENIMIENTO MODIFICATIVO Y MEJORATIVO	TOTAL 2º AÑO
MERCASEVILLA*	10.000,00 €	6.666,67 €	16.666,67 €
EMASESA	95.000,00 €	75.000,00 €	170.000,00 €
EMVISESA	20.000,00 €	25.000,00 €	45.000,00 €
LIPASAM	35.000,00 €	30.000,00 €	65.000,00 €
TUSSAM	15.000,00 €	25.000,00 €	40.000,00 €
TOTAL	175.000,00 €	161.666,67 €	336.666,67 €

*El contrato de Mercasevilla finalizará el 25 de junio de 2021

Consecuentemente, el presupuesto por empresas, para las dos (2) anualidades, asciende a las siguientes cantidades S/IVA

	MANTENIMIENTO PREVENTIVO, CORRECTIVO Y LEGAL	BOLSA PARA MATERIALES/PIEZAS Y MANTENIMIENTO MODIFICATIVO Y MEJORATIVO	TOTAL 2 AÑOS
MERCASEVILLA*	25.000,00 €	16.666,67 €	41.666,67 €
EMASESA	190.000,00 €	150.000,00 €	340.000,00 €
EMVISESA	40.000,00 €	50.000,00 €	90.000,00 €

https://contrataciondelestado.es/wps/portal/!ut/p/b1/hZBPC4JAFMQ_kbnrq56NP-sSqWtae1eQqhkIfMSEX36VOgSaO828JuZx4ACabqu61GHogNHUPfmqdvmoft7cwMJSjknv452fupR5KKIkKyEw6w4HyRC3TUv3en35Qx7kMEYoNjJivIgiBOCbklDJOUwqlgySjLAcgBw5nyc_HOF-PXbNLDqrC5YmXLENInDdWXayAn75z-AmpClhAIYenG5BGGb9N3ld7x8JYYtsmKzLzgxEdm4WAid0oYS1zI1ePsBQ3kq0g!!/

LIPASAM	70.000,00 €	60.000,00 €	130.000,00 €
TUSSAM	30.000,00 €	50.000,00 €	80.000,00 €
TOTAL	355.000,00 €	326.666,67 €	681.666,67 €

*El contrato de Mercasevilla finalizará el 25 de junio de 2021

El desglose mensual del presupuesto del mantenimiento preventivo, correctivo y legal es el siguiente:

	MENSUALIDAD MANTENIMIENTO PREVENTIVO, CORRECTIVO Y LEGAL
MERCASEVILLA	1.250,00 €
EMASESA	7.916,66 €
EMVISESA	1.666,66 €
LIPASAM	2.916,66 €
TUSSAM	1.250,00 €
TOTAL	15.000,00 €

Respecto al coste de la mano de obra, se desglosa del siguiente modo:

CONCEPTO	PRECIO SIVA
Mano de Obra de Instalación y Montaje (coste/hora)	30,00 €
Mano Obra Configuración de Aplicaciones (coste/hora)	50,00 €

El valor estimado del contrato (VEC), que incluye las posibles modificaciones hasta el límite del 20 % del precio inicial, así como las prórrogas de hasta tres (3) años en total, se cifra en 1.970.000,00 €, IVA excluido, atendiendo al siguiente desglose:

	CONTRATO 2 AÑOS	MODIF 20% NUEVOS SIST Y MODIF	1ER AÑO PRÓRROGA	2do AÑO PRÓRROGA	3er AÑO PRÓRROGA	VEC
MERCASEVILLA*	41.666,67 €	8.333,33 €	- €	- €	- €	50.000,00 €
EMASESA	340.000,00 €	68.000,00 €	204.000,00 €	204.000,00 €	204.000,00 €	1.020.000,00 €
EMVISESA	90.000,00 €	18.000,00 €	54.000,00 €	54.000,00 €	54.000,00 €	270.000,00 €
LIPASAM	130.000,00 €	26.000,00 €	78.000,00 €	78.000,00 €	78.000,00 €	390.000,00 €
TUSSAM	80.000,00 €	16.000,00 €	48.000,00 €	48.000,00 €	48.000,00 €	240.000,00 €
TOTAL	681.666,67 €	136.333,33 €	384.000,00 €	384.000,00 €	384.000,00 €	1.970.000,00 €

*El contrato de Mercasevilla finalizará el 25 de junio de 2021

Se entenderán a todos los efectos incluidos en estos precios los tributos, tasas y recargos de cualquier índole que sean de aplicación, a excepción del IVA, así como todos los gastos que se originen para el adjudicatario, como consecuencia del cumplimiento de las obligaciones del contrato.

8. Precio del contrato.

El precio del presente contrato quedará determinado mediante el empleo de un sistema que combina el método consistente en la fijación de un tanto alzado, para la retribución del mantenimiento preventivo, correctivo y técnico-legal; la referencia a unidades de tiempo, para la retribución del mantenimiento modificativo y mejorativo, y la referencia a precios unitarios, para la retribución de los materiales y piezas que sea preciso instalar como consecuencia de todos los mantenimientos anteriores.

La posibilidad de emplear este sistema combinado para la determinación del precio del contrato está prevista en el artículo 309.1 de la LCSP.

De este modo, el precio del contrato, para los dos años de duración del mismo, será equivalente al importe a tanto alzado bianual que el adjudicatario ofrezca para el mantenimiento preventivo, correctivo y técnico-legal, más el importe total bianual íntegro de la partida "BOLSA PARA MATERIALES/PIEZAS Y MANTENIMIENTO MODIFICATIVO Y MEJORATIVO" del Presupuesto base de licitación (326.666,668 €).

Por tanto, la fórmula para determinar el precio del contrato será la siguiente:

$$Pc = Pmpcl + 326.666,668 \text{ €}$$

Dónde:

Pc = Precio bianual del Contrato

Pmpcl = Precio bianual ofertado por el mantenimiento preventivo, correctivo y legal.

El importe de la partida "BOLSA PARA MATERIALES/PIEZAS Y MANTENIMIENTO MODIFICATIVO Y MEJORATIVO" no supone un compromiso de pago de su totalidad, sino una provisión presupuestaria máxima, de manera que la cantidad que efectivamente se abone al contratista por ese concepto, hasta el límite de dicha provisión, vendrá determinada por las necesidades recurrentes de las entidades integrantes de la CEMS y MERCASEVILLA, y serán

remuneradas por los precios unitarios ofertados para los materiales y piezas que resulte necesario adquirir como consecuencia de las labores de cualquier tipo de mantenimiento, así como la mano de obra de instalación y montaje, y la mano de obra de configuración de aplicaciones del mantenimiento modificativo y mejorativo.

IV.- Cláusulas sobre facturación de servicios complementarios.

A fin de garantizar el principio de riesgo y ventura propio del contratista del servicio complementario, derivado de la individualización de su prestación, y evitar situaciones indeseables de iliquidez que pudieran generarse sobre el mismo, se recomienda establecer métodos de facturación periódica (mensual, bimensual, trimestral...etc.) del precio, no vinculada a la de ejecución de la obra principal.

A tal efecto, se propone incluir, en los PCAP de estos servicios complementarios, cláusulas de facturación de los servicios como las que a continuación se reproducen a título meramente ilustrativo:

(i) En caso de fijación del precio a tanto alzado.

“Forma de facturación.

*El precio anual, será satisfecho mediante *doce/seis/cuatro...etc.* pagos *mensuales/bimensuales/trimestrales...etc.*, por la parte alícuota y por meses vencidos, que se facturarán al Órgano de Contratación atendiendo a la distribución del presupuesto.*

Las facturas se presentarán en formato electrónico según las normas particulares que, en su caso, hubiese aprobado el Órgano de Contratación.

El plazo de pago será el establecido en el artículo 198.4 de la LCSP. Si la factura no reuniese los requisitos establecidos en la ley o en el presente Pliego podrá ser devuelta por la receptora de la misma, no empezando a correr el plazo de pago hasta su correcta presentación, ni pudiendo reclamar el adjudicatario cantidad alguna en concepto de demora.

Cada factura se hará efectiva siempre que se encuentre correctamente emitida y visada, mediante transferencia bancaria a la cuenta que indique el adjudicatario. Cualquier gasto que se produzca por este trámite será a cargo del contratista. A efectos de la responsabilidad subsidiaria por deudas tributarias del contratista, éste vendrá obligado a aportar a la entidad contratante copia, bajo firma responsable de su representante, de certificado específico de encontrarse al corriente de sus obligaciones tributarias, emitidos

por la Administración tributaria con validez de los doce (12) meses anteriores al pago de cada factura”.

(ii) En caso de fijación de precios unitarios por horas de trabajo incurridas por profesional (€ h/prof.).

“Forma de facturación.

*La facturación se realizará por *meses/bimestres/trimestres...etc* vencidos conforme a las horas realmente ejecutadas por cada profesional.*

*Para el abono de los servicios objeto del presente contrato, el contratista deberá presentar *mensualmente/bimensualmente/trimestralmente...etc* una factura en el registro del órgano de Contratación.*

Como mínimo, cada factura y albarán deberá reflejar los conceptos y desglose que se estimen necesarios para la mejor comprensión del servicio prestado, debiendo en todo caso especificar las horas de trabajo efectivamente prestadas, debidamente justificadas por servicio. A estos efectos debe tenerse en cuenta las siguientes particularidades de cada servicio: _____⁴

Las facturas se presentarán en formato electrónico según las normas particulares que, en su caso, hubiese aprobado el Órgano de Contratación.

El plazo de pago será el establecido en el artículo 198.4 de la LCSP. Si la factura no reuniese los requisitos establecidos en la ley o en el presente Pliego podrá ser devuelta por la receptora de la misma, no empezando a correr el plazo de pago hasta su correcta presentación, ni pudiendo reclamar el adjudicatario cantidad alguna en concepto de demora.

Cada factura se hará efectiva siempre que se encuentre correctamente emitida y visada, mediante transferencia bancaria a la cuenta que indique el adjudicatario. Cualquier gasto que se produzca por este trámite será a cargo del contratista. A efectos de la responsabilidad subsidiaria por deudas tributarias del contratista, éste vendrá obligado a aportar a la entidad contratante copia, bajo firma responsable de su representante, de certificado específico de encontrarse al corriente de sus obligaciones tributarias, emitidos por la Administración tributaria con validez de los doce (12) meses anteriores al pago de cada factura”.

⁴ Pueden establecerse particularidades para cada prestación concreta que incluya el servicio complementario según los pliegos de prescripciones técnicas.

(iii) En caso de fijación del precio por un sistema mixto a tanto alzado/precios unitarios por horas de trabajo incurridas por profesional (€ h/prof.)

*“La facturación se realizará por *meses/bimestres/trimestres...etc* vencidos.*

*Para el abono de los servicios objeto del presente contrato, el contratista deberá presentar *mensualmente/bimensualmente/trimestralmente...etc* una factura en el registro del órgano de Contratación, que incluirá los siguientes conceptos:*

- *Honorarios a tanto alzado: Cada factura incluirá la parte alícuota del *mes/bimestre/trimestre...etc.* vencido de la parte del presupuesto correspondiente a honorarios a tanto alzado, atendiendo a la distribución del mismo⁵.*
- *Honorarios por precios unitarios: cada factura añadirá, en su caso, debidamente desglosados y diferenciados, los honorarios correspondientes a las horas realmente ejecutadas por cada profesional durante el *mes/bimestre/trimestre...etc.* que es objeto de facturación.*

Como mínimo, cada factura y albarán deberá reflejar los conceptos y desglose que se estimen necesarios para la mejor comprensión del servicio prestado, debiendo en todo caso especificar las horas de trabajo efectivamente prestadas, debidamente justificadas por servicio. A estos efectos debe tenerse en cuenta las siguientes particularidades de cada servicio: _____⁶

Las facturas se presentarán en formato electrónico según las normas particulares que, en su caso, hubiese aprobado el Órgano de Contratación.

El plazo de pago será el establecido en el artículo 198.4 de la LCSP. Si la factura no reuniese los requisitos establecidos en la ley o en el presente Pliego podrá ser devuelta por la receptora de la misma, no empezando a correr el plazo de pago hasta su correcta presentación, ni pudiendo reclamar el adjudicatario cantidad alguna en concepto de demora.

Cada factura se hará efectiva siempre que se encuentre correctamente emitida y visada, mediante transferencia bancaria a la cuenta que indique el adjudicatario. Cualquier gasto que se produzca por este trámite será a cargo del contratista. A efectos de la responsabilidad subsidiaria por deudas tributarias del contratista, éste vendrá obligado a aportar a la entidad contratante copia, bajo firma responsable de su representante, de

⁵ Este método de fijación del precio y facturación exige dividir el presupuesto en una parte determinada por los honorarios a tanto alzado y otra por los correspondientes a precios unitarios.

⁶ Pueden establecerse particularidades para cada prestación concreta que incluya el servicio complementario según los pliegos de prescripciones técnicas.

certificado específico de encontrarse al corriente de sus obligaciones tributarias, emitidos por la Administración tributaria con validez de los doce (12) meses anteriores al pago de cada factura”.

V.- Cláusulas sobre supervisión de proyectos de obra.

Puede ser recomendable que los órganos de contratación introduzcan, en sus pliegos de condiciones administrativas particulares o de prescripciones técnicas de contratos de servicios complementarios de obras de tracto único (p. ej. redacción de proyectos), plazos máximos para la revisión y reajuste de los trabajos, o número máximo de revisiones y reenvíos para su reajuste, a fin de que los licitadores que participen en los procedimientos de adjudicación de estos contratos pudieran realizar una valoración del coste que tales trámites de comprobación y revisión pudieran suponerles.

Como un posible ejemplo de este tipo de cláusulas se reproducen las siguientes, resaltadas en negrita sobre una cláusula tipo de ejecución y supervisión:

“Plazo de ejecución:

A los efectos de cumplimentar la programación presupuestaria de las obras, se fijan los siguientes plazos máximos, para las diferentes fases desde la notificación de la adjudicación.

Redacción proyecto:

- Proyecto Básico * mes*
- Proyecto de Ejecución * meses, contados a partir de la revisión aprobación del proyecto básico.*

*La duración de los trabajos de dirección de obra y de dirección de ejecución de obra se corresponderá con el plazo de duración de las obras que se estima inicialmente en * meses.*

Supervisión de las prestaciones:

Corresponde al Órgano de contratación la labor de supervisión del proyecto.

Para la adecuada realización de las prestaciones, se suministrará al adjudicatario los datos básicos, ya sean técnicos, administrativos o especiales.

A estos efectos, el adjudicatario deberá presentar, en los plazos que se estipulan, las diversas fases para su aprobación.

*En el ejercicio de esta función supervisora y a fin de garantizar la adecuación final del proyecto al programa de necesidades, las normas técnicas, así como al presupuesto inicial formulado, en el plazo máximo de * días desde la presentación de las diversas fases al órgano de Contratación, éste deberá comunicar al Contratista su aprobación o, en su caso, las salvedades e instrucciones precisas al adjudicatario que serán de obligado cumplimiento para éste, siempre que no supongan una alteración del objeto del contrato o sus condiciones que impliquen la necesidad de tramitar una modificación del mismo de conformidad con los artículos 203 y siguientes de la LCSP.*

*El incumplimiento, por el Órgano de Contratación, del plazo anteriormente señalado para el ejercicio de esta función revisora, o la formulación sucesiva de *dos/tres/cuatro...etc.* informes de salvedades e instrucciones sobre una misma presentación supondrá la aprobación del trabajo presentado por el Contratista y exoneración de su obligación de cumplimiento de las correspondientes salvedades, pero no de sus responsabilidades por un eventual incumplimiento contractual, así como por errores u omisiones que le resultasen imputables.*

En caso de discrepancia entre el contratista y el Órgano de Contratación sobre las salvedades e instrucciones formuladas por éste, a petición del primero o a propuesta del segundo, podrá incoarse el expediente contradictorio regulado en el artículo 97 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

ANEXO II
DICTAMEN DEL PROF. DR. JAVIER
SANZ LARRUGA, DE 14 DE ENERO
DE 2016



D I C T A M E N

1.- ANTECEDENTES

2.- CONSULTA

3.- DICTAMEN JURÍDICO

4.- CONCLUSIONES

A Coruña, a 14 de enero de 2016



ANTECEDENTES

Por las Asociaciones de Empresas de la Ingeniería de Consulta de las Comunidades Autónomas de: Galicia, Castilla y León, Aragón, Cataluña, Madrid y Andalucía se me formulan tres cuestiones, a fin de que emita dictamen jurídico. Las cuestiones que se suscitan son las siguientes:

CONSULTA

I.- En el supuesto de que una Empresa de Ingeniería de Consulta obtenga la adjudicación de un contrato de servicios de dirección de una obra pública, de prorrogarse el contrato de obra pública, en qué medida esta prórroga afectará al precio del contrato de servicios.

II.- En el caso de que el referido contrato de servicios se haya ofertado por el sistema de «precio cerrado», que genera a los asociados cuantiosas pérdidas, también se interesa que dictamine si la prórroga del contrato de obra puede afectar al precio del contrato de servicios.

III.- Ante los mismos contratos –de Asistencia Técnica y Control y Vigilancia, así como los contratos de servicios de ingeniería, que son complementarios de los contratos principales de obra pública-, si se suspende el contrato principal, esta suspensión puede afectar al precio del contrato de servicios.

DICTAMEN JURÍDICO

Esta materia está regulada esencialmente por la Ley de Contratos del Sector Público, que en la Sección 1ª, del Capítulo V, de su Título II, contiene las disposiciones generales aplicables a este tipo de contratos. A su vez, el Tribunal



Supremo ha establecido diversos criterios que es necesario considerar para resolver las cuestiones que se plantean.

I.- La primera de las tres cuestiones objeto de dictamen, afecta fundamentalmente a la duración de estos contratos y cómo les afecta la prórroga del contrato principal al que sirven y para el que se previó el contrato de servicios.

Las relaciones que pueden guardar los contratos de servicios con el contrato de obras al que sirven, están reguladas con carácter general por el art. 303 de la LCSP, que establece:

“1. Los contratos de servicios no podrán tener un plazo de vigencia superior a cuatro años con las condiciones y límites establecidos en las respectivas normas presupuestarias de las Administraciones Públicas, si bien podrá preverse en el mismo contrato su prórroga por mutuo acuerdo de las partes antes de la finalización de aquél, siempre que la duración total del contrato, incluidas las prórrogas, no exceda de seis años, y que las prórrogas no superen, aislada o conjuntamente, el plazo fijado originariamente. La celebración de contratos de servicios de duración superior a la señalada podrá ser autorizada excepcionalmente por el Consejo de Ministros o por el órgano autonómico competente de forma singular, para contratos determinados, o de forma genérica, para ciertas categorías.

2. No obstante lo dispuesto anteriormente, los contratos regulados en este Título que sean complementarios de contratos de obras o de suministro podrán tener un plazo superior de vigencia que, en ningún caso, excederá del plazo de duración del contrato principal, salvo en los contratos que comprenden trabajos relacionados con la liquidación del contrato principal, cuyo plazo final excederá al del mismo en el tiempo necesario para realizarlos. La iniciación del contrato complementario a que se refiere este apartado quedará en suspenso, salvo causa justificada derivada de su objeto y contenido, hasta que comience la ejecución del correspondiente contrato de obras.

Solamente tendrán el concepto de contratos complementarios aquellos cuyo objeto se considere necesario para la correcta realización de la prestación o prestaciones objeto del contrato principal.

3. Los contratos para la defensa jurídica y judicial de la Administración tendrán la duración precisa para atender adecuadamente sus necesidades.



4. Los contratos de servicios que tengan por objeto la asistencia a la dirección de obra o la gestión integrada de proyectos tendrán una duración igual a la del contrato de obras al que están vinculados más el plazo estimado para proceder a la liquidación de las obras.”

Como puede apreciarse, en lo que se refiere a la duración de los contratos de servicios caben las siguientes situaciones:

a) Que el contrato inicialmente pactado por un tiempo determinado, se prorrogue de mutuo acuerdo, siempre que su duración, incluidas las prórrogas, no supere los seis años, y que la duración de las prórrogas no superen el plazo inicialmente pactado.

b) En el caso de los contratos de servicios que sean complementarios de contratos de obras o de suministro, podrán tener un plazo superior de vigencia que, en ningún caso, excederá del plazo de duración del contrato principal.

c) Cuando los contratos de servicios tengan por objeto la asistencia a la dirección de obra o a la gestión integrada de proyectos, tendrán una duración igual a la del contrato de obras al que están vinculados, más el tiempo que se estime para proceder a la liquidación de las obras.

Se entiende que la cuestión sobre la que se plantea el presente dictamen, se refiere a los contratos de servicios que tengan por objeto la asistencia a la dirección de obra. Por lo tanto, su duración será la misma que la del contrato principal al que se encuentran vinculados. A este respecto es necesario hacer una precisión, a fin de establecer la diferencia que existe entre los contratos del artículo 303.2 y los contratos que regula el artículo 303.4:

Los primeros son los denominados **contratos complementarios** de contratos de obras o de suministro, que podrán tener un plazo superior de vigencia al inicialmente previsto, pero no tienen por qué seguir la suerte del contrato principal; por el contrario, los contratos del artículo 303.4, son los **contratos vinculados**, que según establece este apartado 4, tienen una duración igual a la del contrato de obras, porque están vinculados a dicho contrato: en un caso se trata de contratos complementarios, pero independientes del principal; en el otro, se trata de contratos expresamente vinculados al principal, por lo que entiendo que la Administración mientras continúe vigente el contrato de obras, no puede dejar que finalice el contrato vinculado para someterlo a una nueva contratación, porque no es un contrato complementario. Considero que otra solución es ilegal.



Para acercarnos al objeto y resolución de las consultas que se plantean, es necesario establecer cuáles son los elementos esenciales de los contratos que puede celebrar la Administración, el régimen a que está sujeta la modificación de los mismos y sus consecuencias:

Los elementos esenciales de los contratos administrativos están recogidos en el artículo 26 de la LCSP, que regula el contenido mínimo del contrato y se pueden identificar, como en cualquier otro contrato, los siguientes elementos: sujeto, objeto, precio cierto y la duración del contrato.

La modificación de dichos elementos está regulada en el art. 105 LCSP, que prevé que la modificación de los contratos puede afectar al sujeto, al plazo de ejecución y al precio.

Por lo tanto, el precio y la duración son elementos distintos del contrato, con un tratamiento jurídico independiente, de tal modo que la mayor duración del plazo contractual, es una modificación de un elemento esencial del contrato, distinto a la que tiene su origen en un expediente de revisión de precios, porque una modificación que afecte a la duración del contrato genera sus propias consecuencias, distintas a las que la Ley prevé respecto al precio y que las regula en el capítulo destinado específicamente a la revisión de precios.

En nuestro caso conviene advertir que no estamos en presencia de un posible expediente de revisión de precios, que los propios Pliegos de Condiciones pueden excluir en un determinado contrato en virtud de lo dispuesto en el art. 87.3 LCSP, y de los que están expresamente excluidos los contratos de servicios, como así lo establece el art. 89.2 LCSP.

Establecido todo lo anterior y en la medida en que el contrato de servicios sigue la suerte del contrato de obras, cualquier modificación que afecte a la duración del contrato de obras, afectará necesariamente a la propia duración del contrato de servicios, que es un elemento esencial del contrato, y que necesariamente deberá afectar al precio del contrato.



La Ley de Contratos del Sector Público, en lo que se refiere al contrato de obras, en su art. 234.2 establece:

“Cuando las modificaciones supongan la introducción de unidades de obra no previstas en el proyecto o cuyas características difieran de las fijadas en éste, los precios aplicables a las mismas serán fijados por la Administración, previa audiencia del contratista por plazo mínimo de tres días hábiles. Si éste no aceptase los precios fijados, el órgano de contratación podrá contratarlas con otro empresario en los mismos precios que hubiese fijado o ejecutarlas directamente.”

Como puede apreciarse, la Ley prevé de forma expresa que las modificaciones que supongan un aumento de las unidades de obra no previstas en el proyecto, confieren el derecho a la correspondiente compensación al contratista, porque otra solución sería manifiestamente injusta. Se entiende que el aumento de las unidades de obra puede afectar a la duración del contrato, lo que en su caso llevará aparejada la correspondiente prórroga, por lo que la Ley prevé necesariamente el aumento del precio, con el fin de mantener el equilibrio económico financiero previsto en el Pliego de Condiciones.

La misma solución debe darse al contrato de servicios, vinculado al contrato de obras, porque una solución diferente sería manifiestamente injusta y llevaría consigo un desequilibrio económico, que en ningún caso cabe su traslado al contratista.

Así lo prevé en las normas generales aplicables a todo tipo de contratos, el art. 88.1 LCSP, al decir:

“A todos los efectos previstos en esta Ley, el valor estimado de los contratos vendrá determinado por el importe total, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, pagadero según las estimaciones del órgano de contratación. **En el cálculo del importe total estimado, deberán tenerse en cuenta cualquier forma de opción eventual y las eventuales prórrogas del contrato.**”

Por lo tanto, la modificación del plazo de duración del contrato de obras, lleva consigo de forma necesaria la modificación del plazo del contrato de servicios, que es obligatoria para el contratista de este último. Si se da esta situación, en el caso de que la Administración le deniegue la correspondiente compensación, supondrá la vulneración de las determinaciones de la propia Ley



de Contratos del Sector Público y de la doctrina del Tribunal Supremo sobre el enriquecimiento injusto e incluso, en algún caso, se incumplirían algunos de los Pliegos de Condiciones que me han sido facilitados para su estudio.

El Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, modificado por el Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto, en su artículo 71.7 b), coherentemente con todo lo anterior, establece que en los contratos de consultoría y asistencia y en los de servicios, contendrán el importe máximo limitativo del compromiso económico de la Administración, cuando se refiera a la realización de estudios, informes secuenciales o servicios retribuidos por precios unitarios, pero no establece límites respecto al compromiso económico para los contratos de asistencia técnica.

Por su parte, el art. 202 del Reglamento, regula cómo han de valorarse las modificaciones de este tipo de contratos, cuando supongan la ejecución de trabajos no valorables por la aplicación del sistema establecido en el contrato, lo que expresa, como no puede ser de otro modo, que la ejecución de trabajos no previstos en el contrato y que suponen una modificación del mismo, han de ser de necesaria valoración para su abono al contratista, porque otra solución sería manifiestamente injusta, todo ello con independencia de que este artículo se refiera a los criterios de valoración.

II.- La segunda cuestión que me ha sido planteada, se refiere a si se deriva alguna consecuencia respecto al precio, en el supuesto de que el contrato de servicios se haya ofertado por el sistema de «precio cerrado», o si por el contrario, al haberse ofertado por este sistema, de prorrogarse el contrato de obras deberá mantenerse inalterable el precio del contrato de servicio.

Como quiera que me han sido entregados para su estudio varios Pliegos de Condiciones de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de la Junta de Andalucía: Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares para la licitación del Servicio de Dirección de Obra de las obras para la agrupación de vertidos de Martos (Jaén), el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares para la licitación del Servicio de Dirección de Obra de Conducción de Benalup-Casas Viejas del Abastecimiento de Agua a la Zona Gaditana y el Contrato Tipo para la realización de los Servicios de Control y Vigilancia Básica, incluido Control Ambiental de Ejecución de Obra Civil de la Sociedad Pública de Inversiones de Galicia, S.A., que contienen dos soluciones distintas respecto al precio del contrato, analizaré cada una de ellas, con el fin de determinar si las regulaciones



que establecen estos Pliegos, son acordes con las determinaciones de la Ley de Contratos del Sector Público y la doctrina del Tribunal Supremo.

Con carácter general cabe apreciar en los Pliegos de Condiciones dos posturas distintas, respecto a la determinación del precio ante la prórroga del contrato de obras:

a) El licitador debe ofrecer un precio determinado, estableciéndose en el Pliego que no podrá modificarlo, con independencia de que la obra dure más o menos tiempo.

En definitiva, los propios Pliegos de Condiciones despejan cualquier duda al respecto, porque establecen de forma categórica que el precio en ningún caso puede ser modificado y la Administración aplica, consecuentemente, la invariabilidad del precio.

b) Los licitadores deberán concretar su oferta respecto al precio por el sistema de “precio cerrado”.

La Administración interpreta este condicionamiento en el sentido de que el contratista no puede exigir pago o compensación alguna en los supuestos en los que la ejecución del contrato principal haya sido prorrogado, porque al tratarse de contratos en los que se calculó el precio por el sistema de “precio cerrado”, el contratista no puede exigir el cobro de cantidad alguna por esa mayor duración de su contrato, es decir, por haber continuado realizando sus prestaciones contractuales durante el tiempo que ha durado la prórroga del contrato principal, obligándole además la Administración, en virtud de lo dispuesto en el art. 303, a que continúe realizando sus prestaciones contractuales.

Considero que ambas respuestas son ilegales y vulneran, tanto la Ley de Contratos del Sector Público, como la doctrina del Tribunal Supremo, por las siguientes razones:

A) EL PRECIO EN LOS CONTRATOS DE SERVICIOS

En primer término es necesario establecer que en la determinación del precio de los contratos de servicios, un componente esencial es la duración de los mismos, de tal modo que los licitadores calculan sus ofertas teniendo en cuenta los equipos humanos que necesitan, con todos sus costes; la disposición de inmuebles y de otros elementos materiales, etc. y el tiempo durante el cual



deberán mantener vinculados al contrato ese conjunto de elementos humanos y materiales, de tal modo que, ya se determine el precio por el sistema de «precio abierto» o por el sistema de «precio cerrado», la duración del contrato es un componente esencial a la hora de que los licitadores realicen sus oportunas ofertas, lo que tiene su reflejo directo en la Ley de Contratos del Sector Público, que en su art. 88.6 se toma como referencia del importe estimado de estos contratos, la duración de los mismos. El art. 88.6 d) dispone:

“En los contratos de servicios, a los efectos del cálculo de su importe estimado, se tomarán como base, en su caso, las siguientes cantidades:

d) En los contratos de servicios en que no se especifique un precio total, si tienen una duración determinada igual o inferior a cuarenta y ocho meses, **el valor total estimado correspondiente a toda su duración**. Si la duración es superior a cuarenta y ocho meses o no se encuentra fijada por referencia a un período de tiempo cierto, el valor mensual multiplicado por 48.”

De tal modo es importante la duración del contrato, que como ha quedado dicho, el art. 88.1 LCSP, que es aplicable a todo tipo de contratos, establece que «a todos los efectos previstos en esta Ley, el valor estimado de los contratos vendrá determinado por el importe total...» y para el cálculo del importe total **estimado**, **«deberán tenerse en cuenta cualquier forma de opción eventual y las eventuales prórrogas del contrato»**.

Considero que la razón que ofrece la Administración para denegar el pago al contratista, respecto a la prestación de los servicios que se le exigen durante las prórrogas del contrato principal, vulnera la Ley de Contratos del Sector Público, y puesto que para esa decisión parece apoyarse en las concretas determinaciones de los Pliegos de Condiciones, si eso fuera así, la cláusula correspondiente sería nula de pleno derecho, tanto por vulnerar la referida Ley, como por ser abusiva, a la vez que tal decisión infringiría el principio general del Derecho que prohíbe el enriquecimiento injusto.

B) INFRACCIONES LEGALES QUE SE COMETEN

Es evidente que la prórroga del contrato principal de obras es una decisión de la Administración, en virtud de la cual autoriza por diversas circunstancias al contratista la prórroga de su contrato. Se trata de una modificación del contrato que lleva consigo de forma directa la modificación del contrato de servicios, que sigue al principal, en virtud de lo dispuesto en el art. 303.4 LCSP, que establece



que los contratos de servicios que tengan por objeto la asistencia a la dirección de obra o la gestión integrada de proyectos tendrán una duración igual a la del contrato de **obras al que están vinculados**, más el plazo estimado para proceder a la liquidación de las obras.

Es manifiesto que la prórroga del contrato principal, además de ser una modificación prevista por la Ley de Contratos del Sector Público (art. 105.1), obliga tanto al contratista de dicho contrato, como específicamente al contratista del contrato de servicios, por disponerlo así Ley en su artículo 23.2, en la relación que con este artículo guarda el artículo 303.4. El art. 23. 2 dispone:

“El contrato podrá prever una o varias prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de éstas y que la concurrencia para su adjudicación haya sido realizada teniendo en cuenta la duración máxima del contrato, incluidos los períodos de prórroga.

La prórroga se acordará por el órgano de contratación y será obligatoria para el empresario, salvo que el contrato expresamente prevea lo contrario, sin que pueda producirse por el consentimiento tácito de las partes.”

En nuestro caso, la prórroga del contrato de servicios la prevé de forma tácita el art. 303.4, porque este contrato tiene una duración igual a la del contrato de obras al que está vinculado, por lo tanto si la Administración aprueba una prórroga del contrato principal, sea cual sea el motivo que lleva consigo dicha prórroga, ésta arrastra directamente y por el mismo tiempo al contrato de servicios, lo que afecta a uno de los elementos esenciales del contrato que es su plazo de duración y la modificación del plazo, en virtud del principio de equidad, deberá afectar al precio.

En este sentido, tiene especial importancia lo que establece el reseñado art. 88.1 LCSP, respecto al cálculo del valor estimado de los contratos, que viene determinado por el importe total, para lo que deberá tenerse en cuenta cualquier forma de opción eventual y las eventuales prórrogas.

Cabe la posibilidad de que la Administración a la hora de calcular el valor estimado del contrato de servicios, no haya tenido en cuenta la prórroga del contrato de obras, pero esta imprevisión no puede perjudicar al contratista del contrato de servicios, porque lo que debe tenerse en cuenta a estos efectos son los servicios efectivamente prestados y que no fueron tenidos en cuenta en los Pliegos de Condiciones. Si la Administración ha incumplido esta exigencia, no



puede desplazar esta imprevisión al contratista, porque se trata de una exigencia legal, que debía haber previsto.

En el mismo sentido, el artículo 195, c) 1º, respecto a los contratos de asistencia técnica, establece que «*cuando los contratos sean de duración determinada, el valor del contrato será el importe total de las prestaciones durante ese período, incluidas sus posibles prórrogas*». Este artículo, como el art. 88.1 LCSP anteriormente citado, a la hora de determinar el valor del contrato distingue entre la duración inicialmente prevista y sus posibles prórrogas, sin que sea posible establecer que las prórrogas no afectan al valor del contrato, porque si la norma estableciese que las prórrogas no influyen en el cálculo de su valor, bien estaríamos ante un enriquecimiento injusto de la Administración o bien ante un enriquecimiento injusto del contratista, con los correspondientes empobrecimientos y una norma jurídica no puede producir de forma directa unos efectos manifiestamente injustos.

Como decimos, en estas situaciones en las que la Administración decide la prórroga del contrato de obras, lo que está sucediendo con carácter general es que los Pliegos de Condiciones de los contratos de servicios omiten cualquier referencia a las eventuales prórrogas del contrato principal, por lo que los licitadores no han calculado al ofertar el precio, las posibles prórrogas del contrato de obras y cuando éstas se producen, no se le permite solicitar la correspondiente compensación, al no haberlas contemplado los Pliegos de Condiciones, produciéndose el desequilibrio económico financiero del contrato, lo que conlleva el enriquecimiento injusto por parte de la Administración, con el consiguiente empobrecimiento del contratista.

Se genera por lo tanto, respecto a los Pliegos de Condiciones de los contratos de servicios vinculados a un contrato de obras, una vulneración de lo dispuesto en el citado artículo 88.1 de la Ley de Contratos del Sector Público.

En este sentido, es muy posible que en los Pliegos de Condiciones del contrato de obras se haya previsto la existencia de prórrogas, sin embargo, no se tuvo en cuenta esta circunstancia en los Pliegos de Condiciones del contrato de servicios, por encontrarse legalmente vinculado al contrato de obras. También por esta razón, la prórroga del contrato de obras afecta al precio del contrato de servicios, de otro modo se le estaría imponiendo al adjudicatario una prórroga obligatoria y gratuita de su contrato, con un trato manifiestamente discriminatorio.



En su consecuencia, las cláusulas de los Pliegos de Condiciones que establezcan que las prórrogas del contrato principal no afectan al precio del contrato de servicios, contravienen la Ley de Contratos del Sector Público.

C) CARÁCTER ABUSIVO DE ESTE TIPO DE CLÁUSULAS O DE PRÁCTICAS.

Una cláusula que contuviese esa determinación sería nula de pleno derecho, tanto porque se trataría de una cláusula abusiva, como porque vulneraría la doctrina establecida por el Tribunal Supremo acerca del enriquecimiento injusto.

En lo que se refiere al carácter abusivo de una cláusula de esa naturaleza, sería aplicable de manera analógica la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, que es aplicable a las operaciones comerciales que den lugar a la entrega de bienes o a la prestación de servicios realizadas entre empresas o entre empresas y la Administración.

Esta Ley en su artículo 9 fija los criterios para determinar si una cláusula o práctica es abusiva para el acreedor, para lo que se tendrá en cuenta, considerando todas las circunstancias del caso, si sirve principalmente para proporcionar al deudor una liquidez adicional a expensas del acreedor.

En el caso de los contrato de servicios en los que la Administración decide su prórroga de forma tácita al prorrogar el contrato principal, y deniega la correspondiente indemnización o compensación al contratista por considerar que el Pliego de Condiciones no prevé o rechaza de forma expresa la correspondiente compensación económica, es manifiesto su carácter abusivo, tanto en cuanto a la cláusula en cuestión, como en cuanto a esta práctica, porque lo que la Administración decide es no pagar.

En este sentido también es necesario tener en cuenta que los contratos administrativos tienen la consideración de contratos de adhesión, y así lo viene estableciendo el Tribunal Supremo de forma constante y reiterada:

Ya lo dijo, entre otras, en su Sentencia de 15 de junio de 1972:

“En la más moderna concepción del contrato administrativo el contratista ha dejado de ser un titular de intereses antagónicos a los de la



Administración, para convertirse en un colaborador voluntario de la misma, aunque desinteresado; en esta colaboración se entra, por cierto, contando de antemano con la voluntad predominante de los entes públicos, en cuanto, en cierta forma, el contrato administrativo puede considerarse un contrato de adhesión o un contrato tipo”.

Lo reitera en su Sentencia de 29 diciembre 1981:

“Que sabido es que **la supremacía de la Administración se proyecta, entre otros campos, en el contractual**, ya que, aparte de en otros aspectos, la reparación y plasmación de sus cláusulas o estipulaciones es obra unilateral de la misma, **lo que convierte al contrato en la especie de los llamados de adhesión; circunstancia que obliga a tener muy en cuenta la prescripción del art. 1288 del C. Civ., dirigida a evitar que la obscuridad de una cláusula contractual pueda favorecer a la parte que la hubiera provocado; prevención que, en este caso, y en general en todo el campo de la contratación administrativa, ha de jugar en relación con quien formula todo el clausulado de estas convenciones, esto es, con el Ente público contratante.**”

Y lo vuelve a decir en su Sentencia de 14 de mayo de 2014:

“A lo que antecede debe añadirse, en primer lugar, que no es de compartir lo que el recurso de casación aduce sobre que no se ha demostrado el carácter abusivo de esta cláusula para que proceda la nulidad que dispone el artículo 9 de la mencionada Ley 3/2004 (modificada por la Ley 15/2010, pues tanto la limitación que produce sobre los derechos que la ley otorga al acreedor, **como la operatividad que tiene en un contrato que para el contratista es prácticamente de adhesión** y la no oposición por la Administración contratante aquí recurrente de concretas razones objetivas que pudieran justificar esa cláusula 25, son elementos que deben ser ponderados para confirmar como justificada y procedente la calificación de abusiva, desproporcionada y discriminatoria que para anularla le ha sido atribuida por la sentencia recurrida.”

D) ESTAS CLÁUSULAS INCURREN EN LA DOCTRINA QUE PROHÍBE EL ENRIQUECIMIENTO INJUSTO.

Con independencia de lo anterior, lo más claro y palmario es que nos encontraríamos ante un enriquecimiento injusto por parte de la Administración,



con el consiguiente empobrecimiento del contratista, en la medida en que la Administración le impone la prórroga al contratista y le deniega la correspondiente compensación económica.

Se trata además de una situación especialmente grave teniendo en cuenta que el contratista durante el tiempo de prórroga, deberá continuar prestando sus servicios por medio del personal contratado y deberá mantener adscritos a la ejecución de dicho contrato, todos los elementos que concretó en su oferta: sueldos del personal, Seguridad Social, gastos de desplazamientos, elementos materiales, etc.

Respecto a la doctrina sobre el enriquecimiento injusto, como se dice en STS de 21/3//9, "viene a corregir situaciones de total desequilibrio, en relaciones que, carentes de ropaje jurídico, materialmente han existido produciendo beneficios concretos en una de las partes, a costa de la otra. Con ello se originan unos efectos sin causa -enriquecimiento y empobrecimiento- al no venir respaldados por las formas exigidas en el régimen administrativo. Mas estos efectos, sin causa, por la forma, se convierten en determinantes de la causa que los corrige y repara".

De este modo, se expone en las STS de 27/4/08 y 12/5/08, entre otras, que "la doctrina del enriquecimiento injusto que pudiera derivar de la ejecución de una obra para la Administración y del equilibrio económico que debe mantenerse en el cumplimiento del contrato a que se refiere la Sentencia de esta Sala de 25 de febrero de 1991, siguiendo lo vertido en las de 20 de diciembre de 1983 y 2 de abril de 1986, significa la exigibilidad por el contratista del pago del exceso de obra necesario para completar el proyecto. O en términos de la Sentencia de 18 de julio de 2003, el desequilibrio ha de estar constituido por prestaciones del particular que no se deban a su propia iniciativa ni revelen una voluntad maliciosa del mismo, sino que tengan su origen en hechos, dimanantes de la Administración pública, que hayan generado razonablemente en ese particular la creencia de que le incumbía un deber de colaboración con dicha Administración.

Son muchos los casos en los que el Tribunal Supremo ha admitido la aplicación de la doctrina del enriquecimiento injusto, en el ámbito de los contratos de obras en modificaciones ordenadas por el Director Técnico del Proyecto con el consentimiento tácito o expreso de la Administración afectada (20 de diciembre de 1983, 2 de abril de 1986, 11 de mayo de 1995, 8 de abril de 1998) o modificaciones ordenadas por el Director no contempladas en el Proyecto pero, en general, ajustadas a las circunstancias previstas en su desarrollo (Sentencias de 12 de febrero de 1979, 12 de marzo de 1991, 4 de marzo de 1997), u obras



efectivamente realizadas por el contratista y que fueron efectivamente ejecutadas con pleno conocimiento y consentimiento del Equipo Técnico Municipal sin objeción alguna (Sentencia de 22 de noviembre de 2004, recurso de casación 4574/2001).

Incluye también una prórroga de un contrato no pactada aunque si prestada de buena fe por la contratista siguiendo órdenes de la Administración (Sentencia de 13 de julio de 1984), así como un pago a un subcontratista a consecuencia de una subcontrata con consentimiento tácito de la Administración en que hubo incumplimiento contractual por ambas partes contratantes.

Y también el exceso de obra realizado y que estuvo motivado por una iniciativa de la propia Administración sin que esta hubiere cuestionado su importe (Sentencia de 11 de julio de 2003, recurso de casación 9003/1997). (...)"

Esta doctrina, aplicada en múltiples ocasiones respecto al contrato de obras, también es trasladable al contrato de servicios, porque nada cambia, se trate de un contrato u otro, especialmente cuando el contrato de servicios, por determinación legal, se encuentra directamente vinculado al contrato de obras y sigue la suerte de éste.

El Tribunal Supremo en su Sentencia de 29 de mayo de 2015, respecto a un contrato de servicios sanitarios, dice:

“La Sentencia parte de que el precio era cierto y determinado, y no se ha acreditado el exceso de prestación de Unidades de Producto Concertado por parte de la Administración, todo ello sin negar en sus fundamentos dos principios que entiende son de aplicación, de un lado, precisamente el derecho a no soportar un **enriquecimiento injusto** por parte del contratista, y a solicitar y obtener el equilibrio económico financiero. Circunstancias que sin embargo entiende que en el caso analizado no se han producido”.

Las últimas afirmaciones de esta sentencia expresan a las claras que, de haberse producido un exceso en la prestación, nace el derecho del contratista a no soportar un enriquecimiento injusto por parte de la Administración.

Como puede apreciarse, un elemento fundamental a la hora de determinar si el contratista puede exigir a la Administración la correspondiente compensación económica, es el análisis del equilibrio económico del contrato: es evidente que si el precio de la licitación tomó como elemento la duración del



contrato principal y éste fue prorrogado, y la prórroga no fue prevista por la Administración, ni tenida en cuenta por el licitador a la hora de formular su oferta, en tales casos el contratista tiene un derecho cierto a exigir a la Administración la correspondiente compensación económica.

III.- La tercera cuestión que se suscita, se refiere a los efectos que se derivan de la suspensión temporal del contrato de obras, y si esa suspensión genera un derecho de carácter indemnizatorio al adjudicatario del contrato de servicios.

La suspensión de los contratos administrativos está regulada dentro del Libro IV de la Ley de Contratos del Sector Público, que se denomina: "Efectos, Cumplimiento y Extinción de los Contratos administrativos". El Título I está dedicado a las Normas Generales aplicables a todo tipo de contratos, en lo que se refiere a sus efectos, cumplimiento y extinción, de tal modo que en materia de cumplimiento, en el artículo 220 se establece la posible suspensión de los contratos.

Por lo tanto, estando el artículo 220 incluido dentro de las Normas Generales, las determinaciones que contiene respecto a la suspensión de los contratos, afectan igualmente al contrato de servicios, sin que la Administración pueda sustraerse a las exigencias que establece este artículo, que dice:

- "1. Si la Administración acordase la suspensión del contrato o aquélla tuviere lugar por la aplicación de lo dispuesto en el artículo 216, se levantará un acta en la que se consignarán las circunstancias que la han motivado y la situación de hecho en la ejecución de aquél.
2. Acordada la suspensión, la Administración abonará al contratista los daños y perjuicios efectivamente sufridos por éste."

Es manifiesto que la suspensión del contrato de obras, del que se deriva la suspensión del contrato de servicios, lleva consigo el derecho del contratista de este último contrato a que se le indemnice de los daños y perjuicios que haya sufrido por dicha suspensión, por lo que cualquier negativa de la Administración con el fin de sustraerse de esta obligación, implica una vulneración de la Ley de Contratos del Sector Público.

Considero que no es necesario extenderme en el fundamento de esta exigencia, porque el artículo 220 de la LCSP es muy claro y afecta a todo tipo de contratos administrativos.

CONCLUSIONES



I.- Los contratos de servicios que tengan por objeto la Dirección de Obra, la Asistencia Técnica a la Dirección de Obra, el Control y Vigilancia, la dirección de ejecución o la gestión integrada de proyectos, al estar vinculados a un contrato de obras, por exigencia de la Ley de Contratos del Sector Público, siguen la suerte del contrato de obras en lo que se refiere a la duración de los mismos.

II.- Si en el Pliego de Condiciones del contrato de servicios no se tuvo en cuenta, para la determinación del precio, las posibles prórrogas del contrato de obras, será necesario compensar al adjudicatario de aquel contrato, porque de otro modo se produciría un enriquecimiento injusto de la Administración, al exigirle prestaciones no contempladas en el Pliego de Condiciones y el consiguiente empobrecimiento del contratista, lo que constituye una injusticia manifiesta que contraviene el propio espíritu de la Ley de Contratos del Sector Público.

III.- Una cláusula en el Pliego de Condiciones del contrato de servicios, en la que se establezca que la prórroga del contrato de obras no lleva consigo la correspondiente compensación al licitador de aquel contrato, es nula de pleno derecho y como tal inadmisibles.

IV.- Si la suspensión del contrato produce efectos económicos negativos al contratista del contrato de servicios, la suspensión generará a dicho contratista el consiguiente derecho indemnizatorio.

Este mi criterio que someto gustoso a cualquier otro mejor fundado.

A Coruña, a 14 de enero de 2016

Fdo. Francisco Javier Sanz Larruga