

Por el Ayuntamiento de _____ se solicita informe relativo a un contrato de asesoramiento jurídico y dirección letrada.

ANTECEDENTES

El Ayuntamiento de _____ solicita al Servicio de Asesoramiento y Asistencia a Entidades Locales (SAAEL, en adelante) informe jurídico, del siguiente tenor literal:

“Al presente acompaño informe emitido por el Secretario de la Corporación, así como el escrito recibido del abogado D. _____ y del pliego de condiciones de la obra de ampliación del Colegio Público de esta localidad, interesando que por los Servicios Jurídicos de esa Entidad se informe al respecto”.

La solicitud del ayuntamiento se acompaña del escrito presentado por el abogado, en el que insta al ayuntamiento a abonar directamente a su representada (subcontratista en un contrato de obra municipal) un importe adeudado a ésta (según afirma) por la contratista del ayuntamiento el contrato citado. Argumenta su pretensión al amparo del artículo 1.597 del Código Civil.

También se adjunta el informe emitido por el Secretario-interventor, así como la factura nº 0029, de 05/04/2023, de Airea. El pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato (PCAP) se aporta posteriormente, mediante correo electrónico.

A los anteriores antecedentes, y solicitado informe por órgano competente, le son de aplicación los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), establece en su artículo 198.1 el derecho del contratista al

abono del precio convenido por la prestación realizada, en los términos establecidos en la propia ley y en el contrato.

En esa línea, el artículo 198.7 de la LCSP prevé que, sin perjuicio de lo establecido en las normas tributarias y de la Seguridad Social, los abonos a cuenta que procedan por la ejecución del contrato, sólo podrán ser embargados en los siguientes supuestos:

“a) Para el pago de los salarios devengados por el personal del contratista en la ejecución del contrato y de las cuotas sociales derivadas de los mismos.

b) Para el pago de las obligaciones contraídas por el contratista con los subcontratistas y suministradores referidas a la ejecución del contrato”.

Estos supuestos se aplicarán, exclusivamente, en aquellos casos en que proceda, por cumplirse los requisitos aplicables. Examinamos a continuación los referentes a la subcontratación, por corresponder a la misma el presente informe.

La regulación de la subcontratación aparece recogida en el artículo 215 de la LCSP que permite al contratista concertar con terceros la realización parcial de la prestación, cumpliendo los requisitos establecidos en su apartado segundo, con sujeción a lo que dispongan los pliegos.

El subcontrato vincula exclusivamente al contratista y al subcontratista, y a dicho ámbito se circunscriben sus efectos. El ayuntamiento contratante (parte del contrato principal) no entabla vínculo contractual alguno con el subcontratista, de tal manera que sólo y exclusivamente tiene frente a sí al contratista principal.

En el mismo sentido, el artículo 215.4 de la LCSP señala que los subcontratistas quedarán obligados solo ante el contratista principal que asumirá, por tanto, la total responsabilidad de la ejecución del contrato frente a la Administración, con arreglo estricto a los pliegos de cláusulas administrativas particulares o documento descriptivo.

En consonancia con lo anterior, el artículo 215.8 de la LCSP dispone, sin perjuicio de lo establecido en la disposición adicional 51ª, que los subcontratistas no tendrán acción directa frente a la Administración contratante por las obligaciones contraídas con ellos por el contratista como consecuencia de la ejecución del contrato principal y de los subcontratos.

La citada disposición adicional 51ª de la LCSP regula los pagos directos a los subcontratistas, señalando lo siguiente:

“1. Sin perjuicio de lo previsto en los artículos 216 y 217 y siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el artículo 215, el órgano de contratación podrá prever en los pliegos de cláusulas administrativas, se realicen pagos directos a los subcontratistas...”

SEGUNDO.- Como queda explicado, la LCSP contempla la posibilidad de pago directo de la administración a los subcontratistas, en caso de que así se prevea en los pliegos.

La Resolución 6729/2012, de 12 de noviembre, del Tribunal Administrativo de Navarra, sobre la responsabilidad frente a los subcontratistas en un contrato administrativo, expone con claridad la cuestión, al señalar: *“la estatal Ley de Contratos del Sector Público ha introducido una aclaración, contundente al parecer de la Junta Consultiva de Contratación, respecto de la posibilidad de admitir que el subcontratista pueda dirigirse frente a la Administración contratante para exigir el pago directo, al decir en el párrafo segundo del artículo 210 que "el conocimiento que tenga la Administración de los subcontratos celebrados en virtud de las comunicaciones a que se refieren las letras b) y c) del apartado 1 de este artículo, o la autorización que otorgue en el supuesto previsto en la letra d) de dicho apartado, no alterarán la responsabilidad exclusiva del contratista principal ", de lo cual cabe deducir que el subcontratista no será responsable frente al órgano de contratación puesto que esa responsabilidad es "exclusiva del contratista principal ". Pero al mismo tiempo y por la misma razón, significa que el contratista es el único responsable frente al*



subcontratista por las obligaciones contraídas con éste”. Este informe se refiere a la entonces vigente Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, pero tales principios son perfectamente aplicables en la interpretación de la vigente LCSP (cuyo artículo 215.8 excluye expresamente, como vimos, la acción directa).

Este problema fue asimismo objeto del Informe 13/2009, de 3 de noviembre, de la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa de la Junta de Andalucía, sobre posibilidad de reclamación de los subcontratistas a la Administración por los trabajos o materiales adeudados por el contratista, que concluye que: *“la prescripción contenida en el artículo 210.4 de la LCSP (entonces vigente) de que los subcontratistas quedarán obligados sólo ante el contratista principal, impide el ejercicio de la acción directa, contenida en el artículo 1597 del Código Civil, del subcontratista frente a la Administración Pública”*.

A contrario sensu, no puede dejar de mencionarse la existencia de algunos fallos de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, que sí admiten dicha acción directa frente a la Administración que celebra contratos administrativos de obras. Ahora bien, ninguna de estas sentencias han revisado contratos administrativos de obras sujetos ni a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas ni a la Ley de Contratos del Sector Público, sino contratos anteriores, regidos por la Ley de Contratos del Estado de 1965, la cual no recogía la norma que fundamenta el criterio refractario a admitir la acción directa del subcontratista frente a la Administración Pública.

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de Granada, en su sentencia de 17 de septiembre de 2001, en el recurso núm. 343/2000 señaló que *“en una relación sinalagmática, como es la derivada del contrato de obras, si el subcontratista queda obligado sólo ante el contratista principal (excluyendo a la Administración Pública) sólo a éste podrá exigir la satisfacción de sus derechos”*, y en igual sentido se pronuncia la Audiencia Nacional en su Sentencia de 22 de noviembre de 2005, en el Recurso núm. 1538/2002.

En el mismo sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en su sentencia de 9 de junio de 2006, en el recurso núm. 563/2003 añade que *“el subcontratista puede accionar contra el contratista, pero no existe propiamente una relación directa entre la Administración y el subcontratista ni, en consecuencia, está reconocida la posibilidad de entablar una acción contra aquella”*. Por tanto, en ausencia de previsión en los pliegos no existe posibilidad de reclamación de los subcontratistas al ayuntamiento por los trabajos o materiales adeudados por el contratista.

TERCERO.- En el supuesto concreto planteado por el ayuntamiento, la cláusula 33 del PCAP, haciéndose eco del artículo 215.8 de la LCSP, dispone expresamente que *“los subcontratistas no tendrán en ningún caso acción directa frente a la Entidad Local contratante por las obligaciones contraídas con ellos por el contratista como consecuencia de la ejecución del contrato principal y de los subcontratos, sin perjuicio de la disposición adicional quincuagésima primera de la LCSP 2017”*.

Así pues, el ayuntamiento no puede atender el requerimiento referido, ya que la subcontratista no dispone de acción directa del artículo 1597 del Código Civil.

CUARTO.- Acertadamente, señala el informe emitido por el Secretario-interventor que la solicitud planteada no acredita la debida representación, tratándose, sin embargo, de una cuestión subsanable.

Tal acreditación es obligatoria (ex artículo 5.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), de manera que, en caso de no acreditarse la representación el ayuntamiento debería inadmitir la solicitud.

QUINTO.- El hecho, recogido en el informe del Secretario-interventor, de que *“la supuesta deuda del contratista del Ayuntamiento (TDS) con relación a la Subcontrata Aireas C.B. no se justifica pues sólo existe la manifestación que en tal sentido realiza el reclamante”*, carece de trascendencia a los efectos del presente informe,

ya que según lo señalado no procede entrar a valorar la existencia o no de la deuda, al no ser asumible la tesis que justificaría su abono directo al subcontratista.

De esta forma, vistos los anteriores antecedentes y fundamentos jurídicos, los que suscriben elevan la siguiente

CONCLUSIÓN

La LCSP contempla la posibilidad de pago directo de la administración a los subcontratistas, en caso de que así se prevea en los pliegos. En ausencia de previsión en los pliegos no existe posibilidad de reclamación de los subcontratistas al ayuntamiento por los trabajos o materiales adeudados por el contratista. Es decir, que no procede la aplicación del artículo 1597 del Código Civil.

En el supuesto concreto planteado por el ayuntamiento, la cláusula 33 del PCAP, haciéndose eco del artículo 215.8 de la LCSP, dispone expresamente que *“los subcontratistas no tendrán en ningún caso acción directa frente a la Entidad Local contratante por las obligaciones contraídas con ellos por el contratista como consecuencia de la ejecución del contrato principal y de los subcontratos, sin perjuicio de la disposición adicional quincuagésima primera de la LCSP 2017”*.

Así pues, el ayuntamiento carece de soporte legal para atender el requerimiento referido, ya que la subcontratista no dispone de la acción directa del artículo 1.597 del Código Civil.