



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero  
Sr. Fernández Costales, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero y  
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 27 de septiembre de 2011, ha examinado el *expediente relativo a la resolución del contrato de obras suscrito entre el Ayuntamiento de xxxxx y qqqqq, S.A.U.*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

El día 6 de septiembre de 2011 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo a la resolución del contrato de obras para la nueva sede de la Casa Consistorial (1); aparcamiento subterráneo público y urbanización de la plaza mayor (2); refundido de la nueva sede de la Casa Consistorial (3) suscrito entre el Ayuntamiento de xxxxx y qqqqq, S.A.U.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 21 de septiembre de 2011, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.120/2011, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

**Primero.-** El 2 de marzo de 2009 se celebra el contrato administrativo de obras "para la nueva sede de la Casa Consistorial (1); aparcamiento subterráneo público y urbanización de la plaza mayor (2); refundido de la nueva sede de la Casa Consistorial y aparcamiento subterráneo público y



urbanización de la plaza mayor (3)", (expediente N° xxx) suscrito entre el Ayuntamiento de xxxxx y qqqqq, S.A.U.

El plazo de ejecución total del contrato se fija en 20 meses para el proyecto refundido. El plazo parcial estipulado para la obra correspondiente al aparcamiento subterráneo público y urbanización de la plaza Mayor es de 12 de meses desde el acta de comprobación de replanteo. El acta de comprobación de replanteo se firma el 2 de abril de 2009.

El contrato es objeto de diferentes prórrogas. La primera de ellas (mediante Acuerdo de 13 de mayo de 2010) fijó como nueva fecha de finalización el 2 de julio de 2010. La segunda (acordada el 8 de julio de 2010) fijó como nueva fecha de finalización el 31 de julio de 2010. Por último, el 11 de noviembre de 2010 se fija como nueva fecha el 2 de marzo de 2011.

**Segundo.-** Ante el estado en que se encuentran las obras (grado de ejecución, medios materiales y personales afectos) se cita a la empresa contratista para la comprobación y medición de las obras realizadas, lo que se realiza el 10 de marzo de 2011. En relación con la citación cabe señalar que la empresa contratista se niega a participar en las actividades de comprobación y medición, en tanto en cuanto no sean discutidos y aprobados por la dirección de la obra los precios de partidas nuevas presentados por la empresa, por lo que la medición se efectúa por la dirección de obra (informe de 11 de marzo de 2011).

Consta igualmente en el expediente copia del acta notarial de presencia de 4 de marzo relativa al estado de las obras.

**Tercero.-** Mediante Resolución de la Alcaldía de 4 de marzo se notifica a la empresa la citación para la medición y se le comunica que se tiene por iniciado el procedimiento de resolución del contrato.

**Cuarto.-** El 10 de marzo la empresa qqqqq, S.A.U. presenta escrito de alegaciones en el que niega el estado de abandono de las obras y señala que se reserva la posibilidad de presentar ulteriores alegaciones que formulará "en el momento oportuno".



**Quinto.-** Consta en el expediente notificación a la empresa contratista y al avalista de la comunicación sobre la continuación del procedimiento de resolución del contrato y de la concesión del trámite de audiencia.

Los días 8 y 29 de julio de 2011 qqqqq, S.A.U. presenta escrito de alegaciones en el que muestra su disposición a llegar a un acuerdo y manifiesta su disconformidad en cuanto al incumplimiento contractual.

**Sexto.-** Obra igualmente en el expediente informe de 24 de agosto de la dirección de obra sobre la medición y liquidación de las obras y las valoraciones de las indemnizaciones debidas a daños y perjuicios ocasionados por el incumplimiento de plazos.

**Séptimo.-** El 25 de agosto de 2011 la Junta de Gobierno Local formula propuesta de resolución del contrato por incumplimiento culpable de la empresa contratista de sus obligaciones contractuales esenciales, con base en el artículo 111.g) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, a la vista de los informes de la Dirección Facultativa y de la demora en el cumplimiento de los plazos. Se propone asimismo la incautación de la garantía definitiva y la reclamación al contratista de la indemnización de los daños y perjuicios que resulte de la ejecución de las obras precisas para la subsanación de los defectos, cuya cuantía se concretará en expediente contradictorio. Se determina también que, en el caso de presentarse alegaciones, se suspenderá el plazo máximo para resolver al amparo del artículo 42.5 c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

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

## II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el



artículo 4.1.h), 3º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla A), apartado e), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** El régimen jurídico de aplicación al contrato, viene determinado fundamentalmente por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector (en adelante LCSP), vigente en el momento de la adjudicación, y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1.098/2001, de 12 de octubre (en adelante RGLCAP).

En cuanto al procedimiento administrativo seguido, se han cumplido los requisitos fijados en el artículo 195.1 y 3.a) de la LCSP y en artículo 109.1 del RGLCAP, ya que se ha concedido trámite de audiencia al contratista, y se ha cumplido con el presente dictamen lo previsto en el apartado d) de dicho precepto.

La competencia para acordar la resolución del contrato y determinar sus efectos corresponde al órgano de contratación, conforme disponen los artículos 194 de la LCSP y 109 del RGLCAP.

**3ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre el procedimiento iniciado por el Ayuntamiento de xxxxx para acordar la resolución del contrato, cuyo objeto consiste en la ejecución de las obras anteriormente referenciadas.

Este Consejo Consultivo considera que el procedimiento ha caducado.

La resolución de un contrato constituye un procedimiento autónomo, con sustantividad propia, que responde a un procedimiento reglamentariamente normado: el artículo 109 del RGLCAP. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de octubre de 2007 señala que "es claro que entre las prerrogativas que en materia de contratación pública poseen las distintas Administraciones se halla la de resolver los contratos determinando los efectos de esa decisión, y esa resolución la pueden acordar los órganos de contratación bien de oficio o a instancia del contratista, mediante procedimiento en la forma



que reglamentariamente se determine, y añade la norma, que los acuerdos que decidan la resolución pondrán fin a la vía administrativa y serán inmediatamente ejecutivos". Concluye por ello que se trata de un procedimiento autónomo y no de un incidente de ejecución del mismo.

Este artículo del RGLCAP establece el procedimiento para la resolución de los contratos:

"1. La resolución del contrato se acordará por el órgano de contratación, de oficio o a instancia del contratista (...) y cumplimiento de los requisitos siguientes:

»a) Audiencia del contratista por plazo de diez días naturales, en el caso de propuesta de oficio.

»b) Audiencia, en el mismo plazo anterior, del avalista o asegurador si se propone la incautación de la garantía.

»c) Informe del Servicio Jurídico, salvo en los casos previstos en los artículos 41 y 96 de la Ley.

»d) Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva, cuando se formule oposición por parte del contratista.

»2. Todos los trámites e informes preceptivos de los expedientes de resolución de los contratos se considerarán de urgencia y gozarán de preferencia para su despacho por el órgano correspondiente".

Ahora bien, tras la lectura de este artículo, se observa que no contempla plazo alguno para la tramitación y resolución del procedimiento, por lo que cabe preguntarse si éste se encuentra o no sujeto a plazo de caducidad.

Sobre esta cuestión, ya que el fundamento del establecimiento de un plazo de caducidad es la seguridad jurídica, que trata de conseguirse dando respuesta a los expedientes en un plazo razonable, no se aprecia motivo alguno para que la materia contractual no sea merecedora de esta garantía.



No obstante, la disposición adicional séptima de la LCAP dispone que “Los procedimientos en materia de contratación administrativa se registrarán por los preceptos contenidos en esta Ley y en sus normas de desarrollo, siendo de aplicación supletoria los de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

Dicho precepto, a su vez, obliga a acudir al artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que en sus tres primeros apartados establece:

“1. La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

»En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como la desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

»Se exceptúan de la obligación a que se refiere el párrafo primero, los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración.

»2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea.

»3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses (...).”

Asimismo, el artículo 44 de la misma Ley, respecto a los procedimientos iniciados de oficio, dispone que “(...) el vencimiento del plazo máximo



establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos: (...) 2. En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 92”.

A la luz de los preceptos transcritos puede concluirse que se ha producido la caducidad del procedimiento por el que se resuelve el contrato, al haber transcurrido el plazo previsto en la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya que la resolución de inicio del procedimiento es de 4 de marzo de 2011, mientras que la propuesta de resolución y acuerdo de suspensión es de 25 de agosto de 2011, fecha en la que el procedimiento ya había caducado, por lo que la propuesta formulada debiera haberse orientado en el sentido de declarar la caducidad, por la imposibilidad que concurría ya en aquel momento de dictar y notificar en plazo una resolución de fondo sobre el asunto.

Por ello, cuando en la propuesta de resolución y en el acuerdo anejo de suspensión de 25 de agosto de 2011 se hace uso de la facultad de suspensión del plazo máximo para resolver, en ese momento el procedimiento ya había caducado, es decir, había transcurrido con creces el plazo máximo de tres meses para resolver, sin que se hubiera hecho uso de la facultad de suspensión del plazo recogida en el citado artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en el momento debidamente previsto. Y es que dicha decisión debe ser acordada y notificada antes de que transcurra el plazo máximo para resolver.

Por otra parte, es criterio de este Consejo Consultivo que la solicitud de dictamen, por sí misma, no produce efectos suspensivos del plazo máximo para resolver y notificar la resolución de un procedimiento, sino que es preciso que dicha suspensión sea acordada de forma expresa y notificada a los interesados antes de la caducidad.

Éste es, por otra parte, el criterio sostenido por el Tribunal Supremo desde su Sentencia de 28 de junio de 2004. En el mismo sentido, la Sentencia de 2 de octubre de 2007 señala: “Como consecuencia de lo expuesto cuando la



Administración dictó la resolución por la que resolvía definitivamente el contrato y procedía a la incautación de la garantía había transcurrido en exceso el plazo de tres meses de que disponía para hacerlo, de modo que en ese momento no podía acordar la resolución del contrato ni la incautación de la garantía, y lejos de ello lo que debió decidir fue la caducidad del expediente y el archivo de las actuaciones sin perjuicio de los efectos a que se refiere el art. 92.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común”.

Este mismo criterio es el mantenido por diferentes sentencias de Tribunales Superiores de Justicia; sirva de ejemplo la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo de 10 de marzo de 2008, o la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 11 de febrero de 2008.

Por todo ello, este Consejo Consultivo considera que, en aplicación de lo dispuesto en los artículos y jurisprudencia citados, debe declararse la caducidad del procedimiento de resolución de contrato a que se refiere la presente consulta.

Todo ello sin perjuicio de que la Administración consultante pueda, en su caso, acordar nuevamente la incoación del procedimiento de resolución, con la opción de acordar también, a estos efectos, la conservación de los actos y trámites practicados en el procedimiento en lo que resulte procedente y de conformidad con los artículos 67 y 92.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede que se declare la caducidad del procedimiento de resolución del contrato de obras para la nueva sede de la Casa Consistorial (1); aparcamiento subterráneo público y urbanización de la plaza mayor (2); refundido de la nueva sede de la Casa Consistorial (3) suscrito entre el Ayuntamiento de xxxxx y qqqqq, S.A.U.

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