



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero y  
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 22 de diciembre de 2011, ha examinado el *expediente de resolución de contrato suscrito entre la Diputación de xxxxx y qqqqq, S.L.*, 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 14 de diciembre de 2011 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo a la resolución del contrato de ejecución de las obras de pavimentación, abastecimiento y saneamiento en xxxx1, suscrito entre la Diputación de xxxxx y qqqqq, S.L.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 14 de diciembre de 2011, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.539/2011, 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. Estella Hoyos.

**Primero.-** Por Orden del Diputado Delegado de Obras de la Diputación de xxxxx de 7 de octubre de 2011 se incoa el procedimiento relativo a la resolución del contrato suscrito con la empresa qqqqq, S.L. el 18 de noviembre de 2010, para la ejecución de la obra "Pavimentación, abastecimiento y saneamiento en xxxx1", obra nº 59, financiada con cargo al Fondo de Cooperación Local, anualidad 2010, al amparo de los artículos 197 (resolución



por demora) y los artículos 206 y 208 (sobre causas y efectos de la resolución contractual), todos ellos de la Ley 30/2007, de 30 octubre, de Contratos del Sector Público.

**Segundo.-** Obran en el expediente, entre otros documentos, los siguientes:

- Informe del director de obra de 19 de septiembre de 2011 en el que señala que el contrato “se firmó el 18 de noviembre de 2010, se replanteó el 9 de diciembre de 2010, y su plazo de ejecución es de 9 meses (...) dicho plazo finalizó 9 de septiembre de 2011, por tanto dicha obra está fuera del plazo, no habiendo causa que justifique el retraso de la misma.

»La obra está sin empezar y puestos en contacto numerosas veces con el representante de la empresa, manifiesta que en breve comenzará dicha obra”.

- Informe del director de obra de 7 de octubre en el que añade “Que en el acto de replanteo la empresa adjudicataria no formuló ninguna reserva, quedando expresamente facultada para iniciar las obras como consta en el acta de comprobación del replanteo. Que la posible responsabilidad en la demora de la ejecución de la obra es exclusivamente de la empresa adjudicataria. Que al no haberse comenzado los trabajos no hay ni mediciones de obra realizadas ni saldos que den lugar a la liquidación”.

- Documentación referida al expediente de contratación, entre la que se incluye el pliego de cláusulas administrativas particulares, cuya cláusula II.1.4 dispone que el plazo total de ejecución del contrato es de nueve meses, que comenzará a contarse desde el día siguiente al de la firma del acta de comprobación del replanteo con resultado viable.

La firma del acta de comprobación del replanteo tuvo lugar el 9 de diciembre de 2010. En ella, si bien se indica que “La contrata, en este caso, no formula reserva alguna, por lo cual queda expresamente facultada para iniciar las obras, así como debidamente notificada de que el plazo de ejecución de la obra empieza a contarse a partir del día siguiente al de la firma de este acta”, a continuación, en el apartado “observaciones”, hace constar que “no se autoriza el inicio de las obras hasta la aprobación definitiva del Plan de Seguridad y



Salud". No obstante lo anterior, el antecedente segundo de la propuesta de resolución del contrato afirma que tal aprobación precedió a la firma del acta de comprobación del replanteo: "El Plan de Seguridad y Salud se aprobó por Decreto de la Presidencia de fecha de 15 de noviembre de 2010". Con arreglo a ello tal Decreto debería incorporarse al expediente a fin de aclarar el contenido del acta de comprobación del replanteo.

- Informe del Servicio Administrativo del Área de Obras de la Diputación de 7 de octubre, que estima procedente la resolución del contrato por incumplimiento de los plazos de ejecución por parte del contratista.

- Informe de la Secretaría de la Diputación de 14 de octubre en el que concluye que procede la resolución del contrato por demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista, con incautación de la garantía y la indemnización a la Administración por los daños y perjuicios ocasionados en lo que exceda del importe de la garantía incautada.

- Informe de fiscalización de conformidad de la Intervención de la Diputación de 14 de octubre.

**Tercero.-** Mediante Providencia de 17 de octubre se concede trámite de audiencia al contratista y al avalista.

El 31 de octubre la empresa contratista presenta un escrito en el que se opone a la resolución del contrato, al considerar que la incoación del procedimiento es nula de pleno derecho por falta de competencia del Diputado Delegado del Área de Obras, que no es el órgano de contratación, y, en cuanto al fondo del asunto, porque la demora en la ejecución del contrato no le es imputable, sino que ha estado motivada porque todas las unidades de obra del proyecto se componen de materiales de abastecimiento y pozos (los cuales ya fueron ejecutados anteriormente por otra empresa, la cual desconocemos), además de por las condiciones climatológicas y por la continua subida de los materiales, que ha imposibilitado el ejecutar los trabajos.

**Cuarto.-** El 14 de noviembre se formula propuesta de resolución del contrato por incumplimiento del plazo de ejecución imputable al contratista y por incumplimiento de las restantes obligaciones contractuales esenciales, como es el no comenzar la obra, con incautación de la garantía definitiva.



**Quinto.-** El 17 y 18 de noviembre de 2011 se notifica al contratista y al avalista, respectivamente, el Decreto de la Presidencia de 10 de noviembre, por el que se acuerda la suspensión del plazo máximo legal para resolver y notificar la resolución, al amparo del artículo 42.5 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.-** La normativa aplicable, tal y como se recoge en el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato, viene determinada fundamentalmente, además de por dicho pliego, por la Ley 30/2007, de 30 octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente dicha Ley, y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1.098/2001, de 12 de octubre (en adelante, RGLCAP).

Debe recordarse que la disposición transitoria primera, apartado 2, de la Ley de Contratos del Sector Público, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP), establece -para los contratos adjudicados con anterioridad a su entrada en vigor, que tuvo lugar el 16 de diciembre de 2011- que se registrarán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de



prórrogas, por la normativa anterior, esto es, por la mencionada Ley 30/2007, de 30 octubre.

Por su parte, el procedimiento para el ejercicio de la facultad resolutoria se rige por la normativa vigente en el momento de su inicio, cuestión que aparece confirmada por lo dispuesto en la disposición transitoria segunda de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre ("A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior"), norma de aplicación subsidiaria a los procedimientos en materia de contratación, según establece la disposición final tercera del TRLCSP.

En este caso, el procedimiento de resolución contractual se ha iniciado igualmente bajo la vigencia de la Ley 30/2007, de 30 octubre, por lo que cabe acudir a su artículo 197, relativo a la "Resolución por demora y prórroga de los contratos", que dispone en su apartado 1 que "En el supuesto a que se refiere el artículo anterior (relativo a la demora en la ejecución de los contratos), si la Administración optase por la resolución ésta deberá acordarse por el órgano de contratación o por aquél que tenga atribuida esta competencia en las Comunidades Autónomas, sin otro trámite preceptivo que la audiencia del contratista y, cuando se formule oposición por parte de éste, el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva". Estos trámites se cumplimentan en el procedimiento, así como la audiencia al avalista que prevé el artículo 109.1.b) del RGLCAP, cuando se propone, como en este caso, la incautación de la garantía.

La competencia para acordar la resolución del contrato y determinar sus efectos corresponde al órgano de contratación, en el presente caso al Presidente de la Diputación, de acuerdo con el apartado 1 de la disposición adicional segunda de la LCSP.

**3ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre el expediente relativo a la resolución del contrato de la obra de "Pavimentación, abastecimiento y saneamiento en xxxx1", suscrito por la Diputación de xxxxx y qqqqq, S.L., que se opone a tal actuación.



La propuesta de resolución del contrato se fundamenta en un incumplimiento contractual imputable al contratista conforme a las letras e) y g) del artículo 206 de la LCSP.

Previamente a su análisis debe advertirse, para su consideración en la resolución que se dicte en el procedimiento, que la Ley 34/2010, de 5 de agosto, modificó el artículo 206 de la LCSP suprimiendo su letra d), al tiempo que dio nueva enumeración alfabética sucesiva a las restantes letras. De este modo, “La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista” que figuraba en la redacción inicial de la LCSP en la letra e) del artículo citado, aparece ahora como causa de resolución de la letra d) del artículo 206 de la LCSP y “El incumplimiento de las restantes obligaciones contractuales esenciales, calificadas como tales en los pliegos o en el contrato”, antes letra g), figura como letra f) del referido artículo 206 de la LCSP.

Lo mismo ocurre en el artículo 208 de la LCSP, referido a los “Efectos de la resolución”, en el que dicha Ley suprime el apartado 1 y da nueva numeración sucesiva a los restantes, de modo que los efectos de la resolución por incumplimiento culpable del contratista, se determinan actualmente en el apartado 3 del citado artículo 208 de la LCSP.

Se indica igualmente que, aunque bien pudieran haberlo hecho, ni el pliego de cláusulas administrativas particulares ni el contrato califican expresamente como obligación contractual esencial, a los efectos del artículo 206.f) de la LCSP, la de dar comienzo a la obra en un momento determinado, por lo que no parece necesario acordar la resolución del contrato a su amparo, máxime cuando dicha resolución contractual puede fundamentarse claramente en otra causa.

Según reiterada jurisprudencia, “el contrato de obras es típicamente un contrato de resultado. De ahí que tanto la Ley como el Reglamento, al desarrollar la ejecución de este contrato, hagan hincapié en los preceptos mencionados para resaltar la obligación del contratista de cumplir tanto los plazos parciales fijados para la ejecución sucesiva, como el general o final para su total realización. *Item* más, para la constitución en mora del contratista no se requiere interpelación o intimación previa por parte de la Administración; hasta tal punto que una racional presunción de incumplimiento del plazo final, deducido de la conducta del contratista en el desarrollo de la obra permite a la



Administración optar por la resolución del contrato" (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 14 de julio de 1986, 20 de marzo de 1989 y 12 de marzo de 1992).

Las alegaciones presentadas por la empresa contratista, que atribuye la demora en el cumplimiento del contrato a la tipología de las unidades de obra, a las condiciones meteorológicas y al aumento del precio de los materiales (que ni especifica ni acredita que imposibilitaran los trabajos) no desvirtúan la causa de resolución analizada. El informe del director de las obras de 7 de octubre indica "Que en el acto de replanteo la empresa adjudicataria no formuló ninguna reserva, quedando expresamente facultada para iniciar las obras" y, por tanto, "Que la posible responsabilidad en la demora de la ejecución de la obra es exclusivamente de la empresa adjudicataria".

Por otra parte, no consta en el expediente que el contratista haya solicitado la ampliación del plazo de ejecución. Esta posibilidad de prórroga se regula en el artículo 197.2 de la LCSP, que dispone: "Si el retraso fuese producido por motivos no imputables al contratista y éste ofreciera cumplir sus compromisos dándole prórroga del tiempo que se le había señalado, se concederá por la Administración un plazo que será, por lo menos, igual al tiempo perdido, a no ser que el contratista pidiese otro menor".

Tampoco consta en el expediente remitido que el contratista alegara las adversidades climatológicas que menciona como una de las causas del retraso durante el plazo de ejecución del contrato. Cabe citar, en relación con ello, la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1998, que señala: "Respecto de las lluvias que cayeron a la sazón, ninguna prueba pericial se ha hecho sobre si un volumen pluvial de esa naturaleza es suficiente para obstaculizar totalmente la realización de las obras. Y poca relevancia podemos dar a esta causa cuando la entidad actora nada dijo sobre ello en el momento en que la dificultad surgió, sino sólo *`a posteriori`*, lo que dice poco de la diligencia que todo contratista debe guardar en sus relaciones con la Administración".

Debe recordarse que con la adjudicación del contrato el contratista adquiere la obligación de ejecutar las obras "con estricta sujeción a las estipulaciones contenidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y al proyecto que sirve de base al contrato y conforme a las instrucciones que en interpretación técnica de éste dieron al contratista el director facultativo de



las obras, y en su caso, el responsable del contrato, en los ámbitos de su respectiva competencia" (artículo 213 de la LCSP). Además el artículo 199 de la LCSP establece que "La ejecución del contrato se realizará a riesgo y ventura del contratista, sin perjuicio de lo establecido para el de obras en el artículo 214 (...)", precepto este último que otorga al contratista el derecho a una indemnización en los casos de fuerza mayor, siempre que no exista actuación imprudente por parte del contratista.

Se opone también por el contratista la nulidad de pleno derecho de la orden de incoación del procedimiento por falta de competencia para su adopción del Diputado Delegado del Área de Obras, que no es el órgano de contratación. Al respecto explica la propuesta de resolución que la actuación del referido Diputado "se realiza en uso de las competencias que le atribuye el Decreto de Presidencia nº 5.374 de 20 de julio de 2011 y las disposiciones legales vigentes -que aparecen citadas en la Orden de incoación-. Dicho decreto acuerda el establecimiento de un régimen de delegaciones y competencias, entre las cuales cita con carácter general, entre otras: la dirección y gestión en general, el estudio, informe, propuesta y ejecución, y la emisión de actos administrativos que no pongan fin a la vía administrativa o que sean de trámite no cualificado". Si bien no consta en el expediente el referido Decreto, es claro que el acuerdo de inicio del procedimiento ha de calificarse como acto de trámite que no pone fin a la vía administrativa, por lo que parece integrarse en el ámbito de aquella resolución, la cual deberá incorporarse al expediente a fin de motivar el rechazo de la alegación formal efectuada por el contratista.

De todo lo anterior se desprende que, transcurrido el término previsto en el contrato para su realización sin haberse éste ejecutado, el contrato estaría incurso en esa causa de resolución puesto que, como señaló el Consejo de Estado en su Dictamen 912/1997, de 27 de febrero, "(...) el simple vencimiento de los plazos sin que la prestación del contratista esté realizada implica *ipso iure* la calificación de incumplimiento, pues el contrato administrativo tiene como elemento característico ser un negocio a plazo fijo, en el que el tiempo constituye una condición esencial".

Respecto a esta causa resolutoria, existe una reiterada doctrina jurisprudencial (entre otras, Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1999) y del Consejo de Estado, en el sentido de que no basta cualquier incumplimiento contractual para que se produzca el efecto resolutorio, sino que





ha de traducirse en una valoración del incumplimiento grave y de naturaleza sustancial del contrato, al ser la resolución la consecuencia más grave que puede derivarse de esta circunstancia.

Asimismo, tal y como mantiene el Tribunal Supremo en Sentencia de 14 de diciembre de 2001, la resolución por incumplimiento del contrato ha de limitarse a los supuestos en que sea patente “una voluntad rebelde a su cumplimiento, sin bastar el simple retraso, al requerirse una pasividad dolosa, culposa o negligente imputable al contratista, como ha venido exigiendo la jurisprudencia de esta Sala a tales efectos”.

Por lo que se refiere a la entidad del incumplimiento en el contexto de la relación jurídica contractual que se examina, el incumplimiento del contratista puede ser calificado de culpable ya que, dado que la obra no fue iniciada, resulta que no se trata de un “simple retraso” del contratista, sino de un incumplimiento a él imputable por su pasividad culposa o negligente.

En definitiva, puede apreciarse que el incumplimiento de la empresa contratista es de tal entidad que motiva la resolución del contrato, al amparo del artículo 206.d) de la LCSP.

**4ª.-** El incumplimiento culpable del contratista provoca, como efectos de la resolución, la incautación de la garantía constituida -en los términos previstos en el artículo 88.c) de la LCSP- y la indemnización de los daños y perjuicios que hayan podido ocasionarse a la Administración contratante por la actuación del contratista en lo que exceda de dicha garantía, de conformidad con el artículo 208.3 de la LCSP. Todo ello sin perjuicio de la liquidación de la obra ejecutada que proceda, conforme al artículo 222.1 de la LCSP: “La resolución del contrato dará lugar a la comprobación, medición y liquidación de las obras realizadas con arreglo al proyecto, fijando los saldos pertinentes a favor o en contra del contratista (...)”. Si bien en este caso consta en el expediente que durante todo este tiempo transcurrido no se ha procedido a la ejecución de ninguna unidad de obra.

El mencionado artículo 208.3 de la LCSP ha de ponerse en relación con el 113 del RGLCAP, que dispone que “En los casos de resolución por incumplimiento culpable del contratista, la determinación de los daños y perjuicios que deba indemnizar éste se llevará a cabo por el órgano de



contratación en decisión motivada previa audiencia del mismo, atendiendo, entre otros factores, al retraso que implique para la inversión proyectada y a los mayores gastos que ocasione a la Administración”.

Para su fijación, si procede, deberá tenerse en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ya en Sentencia de 9 de diciembre de 1980 declaró que “(...) debiendo tenerse presente en esta materia de indemnización de daños y perjuicios la constante jurisprudencia que exige al que pretende hacer efectivo tal derecho que acredite la existencia real y efectiva de los daños, pues sólo podrán ser tomados en consideración aquellos perjuicios efectivos sufridos que estén suficientemente demostrados por cálculos obtenidos de datos fundados en valores reales y no meramente hipotéticos de resultados posibles pero no seguros”.

Cabe citar finalmente, en atención a las circunstancias que concurren en la financiación del presente contrato, el Dictamen del Consejo de Estado 1.450/2003, de 26 de junio, según el cual “Para la concreta determinación de los daños y perjuicios, sin embargo, deberá incoarse un expediente contradictorio con audiencia al contratista a fin de que se individualicen los daños sufridos por el Ayuntamiento con cuantificación de los correspondientes perjuicios, incluyendo como partidas computables las subvenciones que la Entidad Local Menor haya podido perder como consecuencia de los retrasos imputables al contratista en la ejecución de las obras”.

A ello se refiere el informe del Servicio Administrativo del Área de Obras de la Diputación de 7 de octubre de 2011, al indicar que “es una obra con financiación condicionada a la ejecución de la misma en plazo (...) por lo que la ejecución fuera de plazo podría derivar en la obligación de retornar a la Administración cofinanciadora los fondos que en su día fueron transferidos a la Diputación Provincial”.

### **III CONCLUSIONES**

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



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

Procede resolver el contrato de ejecución de las obras de pavimentación, abastecimiento y saneamiento en xxxx1, suscrito entre la Diputación de xxxxx y qqqqq, S.L.

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