



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 24 de junio de 2008, ha examinado el *expediente relativo a la resolución del contrato administrativo de consultoría y asistencia suscrito entre el Ayuntamiento de xxxxx y la empresa xxxx1 Ingeniería, Planificación y Desarrollo, 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 abril de 2008, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo a la resolución del contrato administrativo de consultoría y asistencia suscrito entre el Ayuntamiento de xxxxx y la empresa xxxx1 Ingeniería, Planificación y Desarrollo, S.L., para la redacción del Plan General de Ordenación Urbana de la citada localidad.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 21 de abril de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 343/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

Primero.- El día 18 de marzo de 2005 se suscribe entre el Ayuntamiento de xxxxx y la empresa xxxx1 Ingeniería, Planificación y Desarrollo S.L., un



contrato administrativo de consultoría y asistencia, cuyo objeto consiste en la redacción del Plan General de Ordenación Urbana del citado municipio, tras la adjudicación efectuada (a favor de esta empresa) por acuerdo de la Junta de Gobierno Local el día 28 de febrero anterior.

En la cláusula cuarta del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares se establece un plazo máximo de ejecución del contrato de 30 meses, detallándose en la cláusula vigésimo primera los plazos parciales de ejecución.

De este modo, los trabajos objeto del contrato debían ser desarrollados en cuatro fases:

- Primera fase, de cuatro meses de duración contados desde la firma del contrato, consistente en la entrega de documentos de información, análisis y diagnóstico.

- Segunda fase, dirigida a la elaboración de los documentos necesarios para la aprobación inicial del instrumento (4 meses desde la entrega de los documentos relativos a la primera fase), así como la elaboración de un informe tras la conclusión del periodo de información pública (2 meses). En el caso de que a la vista de los cambios propuestos procediera la apertura de un segundo periodo de información pública, el nuevo documento que debiese someterse a ésta habría de presentarse en el plazo máximo de 2 meses.

- Tercera fase, de cuatro meses contados desde la conclusión del último periodo de información pública o desde la entrega del último informe sobre las alegaciones presentadas, dirigida a la elaboración de toda la documentación necesaria para proceder a la aprobación provisional del instrumento.

- Cuarta fase, de dos meses de duración, consistente en la entrega de un texto refundido con toda la documentación necesaria, tras la aprobación definitiva del instrumento por la Comunidad de Castilla y León.

En el documento de formalización del contrato se establece un plazo de ejecución total de 28 meses -de acuerdo con la mejora ofertada por la empresa adjudicataria- y la estricta sujeción al pliego de cláusulas administrativas particulares y al de prescripciones técnicas.



Segundo.- El día 8 de junio de 2006, un representante de la empresa xxxx1, Ingeniería, Planificación y Desarrollo, S.L., presenta un escrito en el que manifiesta que “debido, principalmente, a las necesarias adaptaciones a las Directrices de Ordenación del Territorio del Área Urbana de xxxx2 que afectan directamente a xxxxx, se está produciendo un retraso en las diferentes entregas según el contrato firmado con el Exmo. Ayuntamiento”, y que “es por tanto necesario solicitar una ampliación del plazo de entrega del Plan General conforme al retraso antes citado y en ningún caso imputable a esta empresa.

El 20 de julio siguiente el Técnico de Gestión de Contratación remite a la empresa contratista un requerimiento para que, con la finalidad de proceder al otorgamiento de la prórroga solicitada, ésta concrete el tiempo perdido por motivos no imputables a ella y, en su caso, el plazo de ampliación que se solicita.

Tercero.- Consta en el expediente un informe de los Servicios Técnicos Municipales, fechado el 11 de julio de 2007, en el que se expone que no se ha entregado al día de la fecha la documentación integrante de la segunda fase, para lo que se había fijado un plazo de 8 meses desde la firma del contrato, que tuvo lugar el 18 de marzo de 2005.

Cuarto.- El 20 de agosto de 2007 se acuerda el inicio del expediente de resolución del contrato, puesto que a fecha 8 de junio de 2006, cuando la empresa contratista solicita una prórroga del plazo, tan sólo había sido entregada, en septiembre de 2005, la documentación correspondiente a la primera fase, de “información urbanística”, cuya factura es abonada al adjudicatario el 28 de marzo de 2006.

Este acuerdo de inicio del expediente se notifica a ssss de Seguros y Reaseguros de Crédito y Caución y al contratista, concediéndoles un plazo de 10 días para formular alegaciones.

Con ocasión del trámite conferido, la representación de xxxx1 Ingeniería, Planificación y Desarrollo, S.L., presenta un escrito en el que se atribuye el retraso en la entrega de los trabajos a la escasa colaboración de los servicios técnicos municipales, que “ni siquiera llegaron a informar si la documentación presentada por xxxx1 reunía o no la calidad necesaria para considerar cumplida con ella la primera fase de los trabajos contratados”. Añade que por ello resultó



imposible la entrega del documento de aprobación inicial del Plan General de Ordenación Urbana, al no obtener respuestas claras acerca de la definición del modelo urbano y territorial.

Quinto.- A la vista de las alegaciones del contratista, los Servicios Técnicos Municipales emiten, el 29 de octubre de 2007, un informe en el que se sostiene que durante el año 2006 se han mantenido, con periodicidad de dos o tres veces por semana, reuniones de duración media de tres horas, (como puede comprobarse en los datos que sobre asistencia del personal figuran en los registros municipales), en las que se ofrecieron al redactor criterios técnicos y criterios de ordenación suficientes para la redacción del documento de aprobación inicial. Además, se añade que “si bien oficiosamente hemos tenido conocimiento de entregas parciales de los trabajos, estos servicios técnicos no han dispuesto de un documento completo, ni de la fase de información y análisis, ni por supuesto de la fase para la aprobación inicial, que tenga los contenidos mínimos para su informe y tramitación, siendo palmaria la escasa calidad técnica de la documentación aportada. Por otro lado, se pone de manifiesto que los Servicios Técnicos no han podido contar con un interlocutor válido para la redacción del Plan General de Ordenación Urbana, ya que el redactor que figuraba en la oferta de la empresa y que habitualmente asistía a las reuniones, como director del contrato, abandonó la misma, según comunicación por su parte, precisamente por la imposibilidad de desarrollar el trabajo encomendado con los medios que la empresa destinaba a éste.

Consta en el expediente un certificado del responsable del registro de entrada del Departamento de Contratación en el que figura que por parte de la aseguradora “sssss de Seguros y Reaseguros de Crédito y Caución” no se ha presentado alegación alguna.

Sexto.- El 12 de febrero de 2008, el Oficial Mayor del Ayuntamiento de xxxxx emite informe jurídico acerca de la resolución contractual planteada.

Séptimo.- El 14 de febrero de 2008 se formula propuesta de resolución del contrato, al considerarse que se ha producido un incumplimiento culposo por parte del adjudicatario de sus obligaciones contractuales, “pues por causas exclusivamente a él imputables no ha entregado el documento para la aprobación inicial, y, por lo tanto, tampoco los correspondientes a las posteriores fases del contrato, y no ha dispuesto -para realizar los trabajos- de los medios



humanos comprometidos en su oferta". Se acuerda también solicitar dictamen al Consejo Consultivo de Castilla y León, y la incautación "preventiva" de la garantía provisional, por importe de 12.404,64 euros.

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 el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (en adelante LCAP), por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante RGLCAP), y por el resto de disposiciones aplicables, entre las que se encuentran las referentes al régimen local.

La competencia para acordar la resolución del contrato y determinar sus efectos corresponde al órgano de contratación, conforme dispone el artículo 59 LCAP, esto es, en el presente caso, a la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de xxxxx.

3ª.- El asunto sometido a consulta versa, como se ha indicado, sobre el expediente relativo a la resolución del contrato administrativo de consultoría y asistencia suscrito entre el Ayuntamiento de xxxxx y la empresa xxxx1



Ingeniería, Planificación y Desarrollo, S.L., para la redacción del Plan General de Ordenación Urbana de la citada localidad.

4ª.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada, debe en principio analizarse, con anterioridad a la existencia o no de causas de resolución del contrato, la posible caducidad del procedimiento.

El artículo 109 RGLCAP establece el procedimiento a seguir en los casos de resolución de los contratos, no contemplándose en dicho artículo plazo alguno para la tramitación y resolución del procedimiento, por lo que cabe preguntarse si el mismo está o no sujeto a plazo de caducidad. En este punto será necesario acudir a la disposición adicional séptima de la LCAP, que 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 sobrevinida 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 (...)".

Por su parte, el artículo 44 de la misma Ley dispone: "En los procedimientos iniciados de oficio, 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 debe concluirse que se ha producido la caducidad del procedimiento por el que se resuelve el contrato, al haber transcurrido con creces el plazo previsto en la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre (sea el de tres o el de seis meses), si se tiene en cuenta que el 11 de septiembre de 2007 se notifica a la contratista el inicio del expediente de resolución del contrato y el 14 de abril de 2008 tiene entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo.

Este es por otra parte el criterio sostenido por la más reciente Jurisprudencia, pudiéndose citar al efecto la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de octubre de 2007: "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 -nótese que en esta sentencia el Tribunal Supremo aplica el plazo de tres y no de seis 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".

En el mismo sentido, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 22 de febrero de 2007 señala que "Es evidente que el procedimiento destinado a



resolver un contrato administrativo, iniciado de oficio por la administración, (...) es susceptible de producir efectos desfavorables o de gravamen no sólo por cuanto impide a la parte continuar con la relación contractual con la consiguiente contraprestación económica sino por cuanto en los procedimientos de resolución por culpa imputable al contratista, como es el caso que nos ocupa, el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas dispone en su artículo 113 que 'Cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista le será incautada la garantía y deberá, además, indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada', por lo que resulta patente los efectos desfavorables que dicha resolución implica para el contratista. (...) A tal efecto, ha de partirse que la resolución de un contrato administrativo se configura como un procedimiento administrativo autónomo de la relación contractual en si misma, (...).

»Sentadas estas premisas ha de considerarse que la ausencia de regulación de un plazo de caducidad en la Ley de Contratos y su Reglamento para tramitar y resolver este procedimiento no implica la inaplicación del instituto de la caducidad al mismo, sino que, por el contrario, la aplicación supletoria de la Ley 30/1992, no sólo por tratarse de la normativa general aplicable a todos los procedimientos administrativos sino por remisión expresa de la Disposición Adicional Séptima del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio , por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Publicas, (...). De ahí que, en virtud de lo dispuesto en el artículos 42 y 44 de la Ley 30/1992, el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa desde la incoación del procedimiento no podrá exceder, a falta de toda otra previsión legal, de seis meses, -en este caso la Audiencia aboga por el plazo de seis meses-, transcurridos los cuales se ordenará el archivo de las actuaciones". (En la misma dirección, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 22 de marzo de 2006).

Todo ello sin perjuicio de advertir asimismo que tampoco se ha practicado ni suspensión ni ampliación del plazo para resolver el procedimiento con el objeto de remitir a este Consejo las actuaciones, a efectos de evacuar el preceptivo dictamen, posibilidades contempladas en los artículos 42 y 49 la Ley 30/1992.



Por todo ello, este Consejo Consultivo considera que, en aplicación de lo dispuesto en los artículos y la jurisprudencia citada, procede declarar la caducidad del procedimiento de resolución de contrato a que se refiere la presente consulta, pudiendo no obstante la Administración consultante acordar nuevamente, en su caso, la incoación del procedimiento de resolución y 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 ya citada Ley 30/1992.

III CONCLUSIONES

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

Procede declarar la caducidad del procedimiento de resolución del contrato de consultoría y asistencia suscrito entre el Ayuntamiento de xxxxx y la empresa xxxx1 Planificación y Desarrollo, S.L. para la redacción del Plan General de Ordenación Urbana de la citada localidad, sin prejuzgar la concurrencia de la causa de resolución y sin perjuicio de lo indicado en el cuerpo del presente dictamen, en lo relativo a la posibilidad de reiniciar de nuevo el expediente de resolución.

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