



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. Estella Hoyos, Presidente en funciones y Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

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 28 de agosto de 2008, ha examinado el *expediente de resolución del contrato de ejecución de obra suscrito entre el Ayuntamiento de xxxxx y xxxxx*, 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 16 de julio de 2008, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo a la resolución del contrato de obras suscrito entre el Ayuntamiento de xxxxx y la empresa xxxxx, para la ejecución de las obras de construcción de la ciclovia Ronda Este: Tramo Universidad en xxxxx*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 16 de julio de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 616/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, 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. Estella Hoyos.

Primero.- El 5 de febrero de 2007, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de xxxxx adjudica la ejecución de las obras del proyecto de urbanización para la construcción de la ciclovia Ronda Este: Tramo Universidad en xxxxx a la mercantil xxxxx, con un plazo de ejecución de seis meses. El documento de formalización del contrato es de fecha 9 de marzo de 2007.



Segundo.- El 9 de abril de 2007 se extiende el acta de comprobación de replanteo, comenzando a contar el plazo de ejecución del contrato de obras.

Tercero.- El 9 de julio de 2007, la arquitecta directora de las obras emite informe en relación con el estado de ejecución de las obras, en el que se indica que "Con motivo del Acta de la visita de obra de 3 de julio se manifiesta por parte de los directores de la obras la situación de casi paralización de las mismas por parte de la empresa constructora, sin motivo técnico o meteorológico (...)".

El 30 de agosto de 2008, emite un nuevo informe, afirmando que:

"(...) El día 14 de agosto de 2007 los Directores de las Obras levantan una nueva acta de visita de obra en la que se recoge:

"Se da cuenta del avance de los trabajos ejecutados hasta la fecha por parte de la empresa constructora. La Empresa no ha entregado a la Dirección de Obras el Calendario de Obra actualizado y la previsión de ejecución detallada de los trabajos pendientes, solicitada el 3 de julio de 2007. Se manifiesta que a la vista de la obra realmente ejecutada en los 4,5 primeros meses, de aproximadamente el 10 % del importe total del proyecto, la Empresa deberá tener una producción del 90 % entre el 14 de agosto y el 9 de Octubre de 2007, fecha en la que finaliza el plazo de ejecución del contrato.

»Hasta la fecha no se han producido circunstancias técnicas ni meteorológicas que justifiquen una ampliación del plazo de ejecución.

»La Dirección de las Obras manifiesta que la empresa tiene en realidad prácticamente paradas las obras desde el 1 de junio de 2007 y no existen síntomas apreciables de que vayan a adquirir un ritmo normal, y a su entender deberían tomarse medidas para rescindir el contrato u obligar a la Empresa a ejecutar las obras con diligencia (...)".

»De acuerdo al Plan y Calendario de Obra incluido en la oferta presentada por xxxxx al concurso para la ejecución de estas obras, a fecha de hoy deberían estar ejecutados los trabajos de movimiento de tierras, pavimentaciones, conducciones, la mitad del alumbrado público, señalización y



vallado, mobiliario urbano, conducción de agua, así como el 75 % de la seguridad y salud, el control de calidad y la gestión medioambiental (...).

»Esta Técnico considera imposible desde el punto de vista técnico que la empresa ejecute las obras pendientes de ejecución antes del 9 de octubre de 2007, fecha en la que finaliza el plazo recogido en la adjudicación (...)".

Cuarto.- La Junta de Gobierno Local, con fecha 4 de septiembre de 2007, acuerda el inicio del procedimiento para la resolución del contrato de obras suscrito con la mercantil xxxxx, para la ejecución de las obras de construcción de la ciclovía Ronda Este: Tramo Universidad en xxxxx, "en base a los motivos expuestos en el informe técnico de fecha 30 de agosto de 2007, incorporado al expediente por la Sra. Directora de las obras, a saber, la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista". Dicho acuerdo es notificado a la empresa contratista y al asegurador del contrato.

Quinto.- El 24 de septiembre de 2007 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de León, la solicitud, por parte del contratista, de una prórroga de dos meses para la ejecución del contrato.

Sexto.- Consta en el expediente un informe técnico emitido el 28 de septiembre de 2007 por la dirección facultativa de las obras, en relación con la "Medición y Valoración de las obras ejecutadas a 28 de septiembre de 2007".

Séptimo.- El 27 de septiembre de 2007, la empresa adjudicataria presenta escrito de alegaciones.

Octavo.- Mediante Decreto de la Alcaldía de 2 de octubre de 2007, se da traslado a la empresa contratista del informe técnico de fecha 30 de agosto de 2007, que no había sido entregado, sin que conste que se hayan efectuado nuevas alegación al respecto.

Noveno.- Constan también en el expediente:

- Informe del Servicio de Gestión económica, de fecha 9 de octubre de 2007, en contestación a las alegaciones formuladas por la empresa contratista.



- Informe en el que se da respuesta a las alegaciones del contratista, emitido por la Sra. arquitecta municipal el 14 de octubre de 2007, y nuevo informe de 25 de febrero de 2008.

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

Décimo.- Mediante Acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo de Castilla y León de fecha 13 de marzo de 2008, se inadmite la solicitud, al haberse remitido el expediente de forma incompleta.

Decimoprimer.- Completada la instrucción del expediente con el informe-propuesta de resolución del contrato, de 13 de junio de 2008, se remite de nuevo al Consejo Consultivo para la emisión de 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.- De acuerdo con la disposición transitoria primera de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos de Sector Público, los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior.

3ª.- La competencia para acordar la resolución del contrato y determinar sus efectos corresponde al órgano de contratación, según dispone el artículo 59 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante LCAP), texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio y el artículo 109 del Real Decreto 1.098/2001, de 12 de octubre, por el que se



aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP).

4ª.- Una vez sentado lo anterior es necesario examinar si concurren los requisitos procedimentales necesarios para proceder a la resolución del contrato sometida a dictamen, que obedece a la falta de ejecución del mismo en el plazo fijado al efecto.

Debe señalarse que la resolución de un contrato constituye un procedimiento autónomo, con sustantividad propia, y que responde a un procedimiento reglamentariamente normado en el artículo 109 del RGLCAP. En este sentido, la reciente Sentencia del Tribunal supremo de 2 de octubre de 2007 declara 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". A la vista de lo expuesto, puede concluirse que se trata de un procedimiento autónomo y no de un mero incidente de ejecución de la propia relación contractual.

De conformidad con el citado artículo, el procedimiento para la resolución de los contratos es el siguiente:

"1. La resolución del contrato se acordará por el órgano de contratación, de oficio o a instancia del contratista, previa autorización (...) 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, es preciso observar, tras la lectura de este artículo, que no contempla 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, según la disposición adicional séptima de la LCAP, “Los procedimientos en materia de contratación administrativa se regirán 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”.

Pues bien, no existiendo en la normativa específica precepto alguno relativo a los plazos para resolver el procedimiento de resolución de los contratos, ha de acudir supletoriamente al artículo 42.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que establece un plazo máximo de tres meses para notificar la resolución cuando las normas reguladoras de los procedimientos no lo fijan; este plazo se contará, en los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.

Tampoco se prevén en la normativa de contratos los efectos de la falta de resolución expresa en plazo, por lo que ha de aplicarse la regla general contenida en el artículo 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cuyo apartado 2 señala: “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”.

En el caso examinado, debe concluirse que se ha producido la caducidad del procedimiento por el que se resuelve el contrato. En efecto, dicho procedimiento fue incoado de oficio mediante acuerdo de 4 de septiembre de 2007, por lo que ya el 11 de julio de 2008, fecha en la que tuvo entrada en este



Consejo Consultivo la solicitud de dictamen, había transcurrido el plazo máximo establecido para resolver.

Este es el criterio sostenido por la más reciente Jurisprudencia, pudiéndose citar al efecto la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de octubre de 2007, en la que se indica: “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 el 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 se pronuncia la Sentencia de 22 de febrero de 2007, de la Audiencia Nacional: “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 sí 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 el mismo sentido se pronuncia la Sentencia de la Audiencia Nacional de 22 de marzo de 2006.

Se advierte, asimismo, que tampoco se ha practicado ni suspensión ni ampliación del plazo para resolver el procedimiento (únicamente consta en el expediente la ampliación del plazo formulado para la presentación de alegaciones por el contratista por cinco días), al objeto de remitir a este Consejo las actuaciones para evacuar el preceptivo dictamen, posibilidades contempladas en los artículos 42 y 49 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Por todo ello, este Consejo Consultivo considera que, en aplicación de lo dispuesto en la normativa y la jurisprudencia citada, procede declarar la caducidad del procedimiento de resolución de contrato a que se refiere la presente consulta; ello sin perjuicio de que la Administración consultante pueda, en su caso, acordar nuevamente la incoación del procedimiento de resolución, pudiendo también acordar, a estos efectos, la conservación de los actos y trámites practicados en el procedimiento en lo que resulte procedente, de conformidad con los artículos 67 y 92.3 de la Ley 30/1992, ya citada.

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 administrativo de obras suscrito, para la ejecución de las obras de



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

construcción de la ciclovia Ronda Este: Tramo Universidad en xxxxx, por el Ayuntamiento de xxxxx, y la mercantil xxxxx, 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.