



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y  
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 11 de noviembre de 2010, ha examinado el *expediente de resolución del contrato de consultoría y asistencia suscrito entre la Diputación de xxxxx y qqqqq*, 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 5 de octubre de 2010 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 la Diputación de xxxxx y la empresa qqqqq S.A.P., para la redacción de las normas urbanísticas de xxxx1*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 13 de octubre de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.250/2010, 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. Madrid López.

**Primero.-** La Junta de Gobierno de la Diputación de xxxxx adjudicó el 23 de diciembre de 2004 el contrato para la redacción de las normas urbanísticas de xxxx1 a la empresa qqqqq S.A.P., (en diferentes documentos del expediente administrativo figura como "Grupo qqqqq", o "qqqqq"). El contrato se formalizó el día 4 de marzo de 2005.



Por Acuerdo de la Junta de Gobierno de 16 de mayo de 2005 se suspendió temporalmente el inicio de los trabajos de redacción, debido a la imposibilidad de entregar a tiempo la cartografía necesaria.

El acta de reinicio de los trabajos se levanta el 7 de junio de 2005, fecha de comienzo del plazo de ejecución, fijado en 36 meses.

El 23 de mayo de 2006 la Diputación Provincial de xxxxx requiere a la empresa contratista para que, una vez transcurridos ampliamente los plazos de ejecución previstos en el contrato, presente el "Documento de Información" de las normas urbanísticas del municipio de xxxx1.

Mediante escrito de 9 de noviembre de 2006 un técnico de urbanismo de la Diputación Provincial de xxxxx requiere a la empresa contratista para que subsane las numerosas imprecisiones contenidas en el material presentado.

El 9 de febrero de 2007 un coordinador del Servicio de Asistencia al Municipio de la Diputación Provincial de xxxxx solicita "una relectura completa del documento por parte del equipo redactor antes de presentar el mismo a la aprobación inicial".

El 26 de octubre se requiere a la contratista para que subsane las deficiencias encontradas en la redacción de las normas urbanísticas.

El 21 de noviembre de 2007 la empresa contratista presenta un escrito de alegaciones en el que, entre otras consideraciones, señala que en 30 días se puede lograr la aprobación inicial de las normas urbanísticas.

Mediante escrito de 27 de noviembre se requiere a qqqqq S.A.P. (en adelante "qqqqq") para que entregue un nuevo "Documento para la aprobación inicial de las Normas Urbanísticas del municipio de xxxx1."

El 23 de marzo de 2009 el equipo director de las normas pone de manifiesto los numerosos errores cometidos por el equipo redactor.

El 22 de mayo la Diputación Provincial de xxxxx informa al Ayuntamiento de xxxx1 de la imposibilidad de aprobar inicialmente las normas redactadas por la empresa contratista.



El 8 de julio la Diputación requiere al Ayuntamiento de xxxx1 para que le sea remitido un ejemplar de las normas urbanísticas presentadas por qqqq en el Ayuntamiento de xxxx1.

El 11 de septiembre la Diputación Provincial de xxxxx informa desfavorablemente el nuevo "Documento para la aprobación inicial de las Normas Urbanísticas de xxxx1".

El 26 de octubre la Diputación remite a la empresa adjudicataria un escrito en el que se sugiere la conveniencia de llegar a un acuerdo para rescindir el contrato suscrito, a la vista de los informes de los directores de los trabajos, de los cambios legislativos producidos durante el periodo de tiempo transcurrido desde la adjudicación del contrato hasta la fecha y de las discrepancias existentes entre el equipo redactor y la Corporación Municipal de xxxx1.

El 18 de noviembre de 2009 qqqq presenta un escrito de alegaciones.

El 28 de diciembre los técnicos directores de los trabajos, emiten un informe en el que relatan los incumplimientos producidos y proponen que no se abone la factura girada el 22 de julio de 2009.

**Segundo.-** El 24 de marzo de 2010 se acuerda iniciar el procedimiento de resolución del contrato suscrito entre la Diputación de xxxxx y qqqq para la redacción de las normas urbanísticas de xxxx1, basado en el incumplimiento de los plazos establecidos en el contrato y "por no haber rectificado, pese a los reiterados requerimientos, la documentación inicial exigida, ni en cuanto al fondo ni en cuanto a la forma".

**Tercero.-** El 3 de mayo de 2010 el Interventor General del Ayuntamiento informa favorablemente la propuesta de resolución del contrato.

**Cuarto.-** El 8 de mayo de 2010 se concede trámite de audiencia a la empresa adjudicataria y a su avalista.

**Quinto.-** El 18 de mayo qqqq se opone a la resolución del contrato por incumplimiento. Propone una resolución de mutuo acuerdo con el abono de la parte correspondiente a la ejecución del documento de la aprobación inicial.



**Sexto.-** Mediante escrito 2 de julio la Jefa de Sección de la Unidad Técnica del Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de xxxxx señala que concurren las circunstancias exigidas para la resolución del contrato.

**Séptimo.-** El 28 de julio el Ayuntamiento de xxxx1 informa sobre los retrasos producidos en la ejecución del contrato.

**Octavo.-** El 3 de septiembre la Junta de Gobierno de la Diputación Provincial de xxxxx acuerda:

- Aceptar la propuesta de resolución del contrato.
- Desestimar la petición de abono de una factura pendiente formulada por la contratista.
- Proceder al inicio del procedimiento de incautación de la garantía definitiva.
- Desestimar las alegaciones presentadas.
- Considerar desestimada por silencio administrativo negativo las peticiones formuladas por qqqqq en su escrito de 18 de noviembre.
- Remitir el expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León.

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 al contrato esta constituida fundamentalmente, además de por el pliego de cláusulas administrativas particulares, por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, texto refundido 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.

Debe recordarse que de acuerdo con lo previsto en la disposición transitoria primera, apartado 2, 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 registrarán, 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, conforme dispone el artículo 59 LCAP, esto es, en el presente caso, a la Junta de Gobierno Local de la Diputación de xxxxx.

**4ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre el expediente relativo a la resolución del contrato administrativo de consultoría y asistencia suscrito entre la Diputación de xxxxx y qqqqq, para la redacción de las normas urbanísticas de xxxx1.

Este Consejo Consultivo considera que dicho procedimiento ha caducado, al haber transcurrido el plazo máximo de 3 meses en el que debe resolverse y notificarse la resolución.

A los efectos del asunto que se dictamina debe señalarse que la resolución de un contrato constituye un procedimiento autónomo, con sustantividad propia; y 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 siguiente 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 está o no sujeto a plazo de caducidad.



Sobre esta cuestión, si se tiene en cuenta que el fundamento de la fijación de un plazo de caducidad es la seguridad jurídica, que trata de conseguir que los procedimientos sean resueltos en un plazo razonable, no se aprecia motivo alguno para que la materia contractual no sea merecedora de esta garantía.

El referido artículo 109 del RGLCAP no contempla plazo alguno para la tramitación y resolución del procedimiento, por lo que cabe preguntarse si 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 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".

Dicho precepto, a su vez, obliga a acudir al artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 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 dicha 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 de resolución del contrato, al haber transcurrido el plazo previsto en la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Así, al haberse iniciado el procedimiento de resolución contractual el 24 de marzo de 2010, sin haberse acordado la suspensión del plazo para resolver el procedimiento en el momento de solicitar la emisión de dictamen a este Consejo Consultivo, ha expirado el plazo máximo de tres meses para resolver y notificar.

Éste es, por otra parte, el criterio sostenido por el Tribunal Supremo desde la Sentencia de 28 de junio de 2004. En el mismo sentido, su 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”.





También es el mantenido por diferentes sentencias de Tribunales Superiores de Justicia. Sirvan de ejemplo las de los Tribunales Superiores de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 10 de marzo de 2008, o del País Vasco de 11 de febrero de 2008. Igualmente es la doctrina sostenida por el Consejo Consultivo de Castilla y León (por todos, Dictámenes 597/2008, 859/2009 y 466/2010).

Por todo ello, este Consejo Consultivo considera que, en aplicación de lo dispuesto en los preceptos y jurisprudencia citados, procede que se declare la caducidad del procedimiento de resolución de contrato; ello sin perjuicio de que la Administración consultante pueda, en su caso, acordar nuevamente la incoación del procedimiento de resolución, así como 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, de 26 de noviembre.

**5ª.-** Debe recordarse a la Administración que es especialmente dificultoso examinar un expediente administrativo que está incompleto (existe un gran número de documentos que únicamente constan en la documentación enviada por referencias). Además, es preciso advertir de que no consta el índice numerado de documentos que conforman el expediente, tal y como exige el artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre.

Por último señalar que la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos, por lo que formular propuestas (en concreto las fechadas el 24 de marzo y 3 de septiembre de 2010) en la que se desestiman solicitudes por silencio administrativo, en concreto la solicitud del contratista de 18 de noviembre de 2009, resulta irregular.

### **III CONCLUSIONES**

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



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

Procede que se declare la caducidad del procedimiento de resolución del contrato de consultoría y asistencia suscrito entre el Diputación de xxxxx y qqqqq S.A.P., para la redacción de las normas urbanísticas de xxxx1, 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.