

## **DICTAMEN Nº 323/2013, de 11 de julio de 2013**

Contratos Administrativos

**Expediente de resolución de contrato sobre Aprovechamientos especiales de la Alameda del Río, adjudicado a favor de D. Manuel, en nombre y representación de la empresa “X, S.L.”, tramitado por el Ayuntamiento de Pueblonuevo del Guadiana.**

Ha sido Ponente la Excm.a Sra. D.<sup>a</sup> Rosa Elena Muñoz Blanco con la asistencia del Letrado D. José Manuel Rodríguez Muñoz, acordándose el Dictamen por unanimidad

### **I. ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** El día 4 de junio de 2013, tuvo entrada en la Secretaría del Consejo Consultivo solicitud de Dictamen, remitido por el Excmo. Consejero de Administración Pública de la Junta de Extremadura, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12, apartado 2, de la Ley 16/2001, de Creación del Consejo Consultivo, en virtud del cual el Consejo Consultivo emitirá Dictamen en cuantos asuntos legalmente previstos deban someter preceptivamente a su consulta las Entidades Locales.

Se cursa solicitud de dictamen a iniciativa del Excmo. Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Pueblonuevo del Guadiana (Badajoz), sin que se requiera la evacuación de la consulta por el procedimiento de urgencia.

**SEGUNDO.-** Se acompaña documentación integrante del expediente administrativo, del que resulta lo siguiente:

**1.-** Pliego de Cláusulas Económico-Administrativas, de fecha 14 de junio de 2001.

**2.-** Contrato administrativo formalizado entre el Alcalde del Ayuntamiento de Pueblonuevo del Guadiana y D. Manuel, en nombre y representación de la empresa “X S.L.”, con fecha 29 de octubre de 2001 para aprovechamientos especiales de la Alameda del Río, propiedad del citado ente local, a cambio de un precio de 160 ptas/m<sup>2</sup> extraído, por un período de quince años.

**3.-** Escrito de D. Eugenio, en nombre y representación de “X S.L.”, de fecha 14 de febrero de 2012, solicitando la resolución del contrato, alegando

una serie de incumplimientos por el Ayuntamiento contratante.

**4.-** Notificación al interesado del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Pueblonuevo del Guadiana, celebrado el 14 de mayo de 2012, acordando incoar el procedimiento para determinar, si procede, la resolución del contrato suscrito.

**5.-** Escrito de Alegaciones de D. Eugenio, en nombre y representación de “**X S.L.**”, aunque se omiten las páginas 2 y 4.

**6.-** Certificado de la Secretaria-Interventora del Ayuntamiento de Pueblonuevo del Guadiana, de fecha 10 de julio de 2012, en el que consta lo siguiente:

*“...que la empresa **X**, S.L. no efectúa el ingreso semestral, tal y como recoge la Cláusula Cuarta del contrato firmado el día 29 de octubre de 2001, desde el mes de diciembre de 2010 [...]”*

**7.-** Solicitud de Dictamen al Consejo Consultivo de Extremadura, con fecha 7 de agosto de 2012, y Resolución del Pleno del Consejo Consultivo de Extremadura, de fecha 6 de septiembre de 2012, acordando la inadmisión de la consulta al apreciarse que el expediente estaba incompleto.

**8.-** Nueva solicitud de Dictamen al Consejo Consultivo de Extremadura, con fecha de registro de salida del Ayuntamiento de Pueblonuevo del Guadiana el 13 de mayo de 2013, remitiendo la documentación requerida.

**9.-** Documentación adjunta al escrito de solicitud de resolución del contrato presentado por D. Eugenio, en nombre y representación de “**X S.L.**” de fecha 14 de febrero de 2012, consistente en:

- Antecedentes catastrales relativos a la finca “Alameda del Río”.

- Contrato administrativo para la extracción de áridos, formalizado entre el Alcalde del Ayuntamiento de Pueblonuevo del Guadiana y D. Manuel, en nombre y representación de la empresa “**X S.L.**” con fecha 29 de octubre de 2001.

- Resolución adoptada por el Pleno del Ayuntamiento de Pueblonuevo del Guadiana, adjudicando los aprovechamientos especiales de la finca de propiedad municipal.

- Resolución de la Confederación Hidrográfica del Guadiana, de fecha 19 de julio de 2003, acordando el apeo y deslinde en ambas márgenes del río Guadiana, en el marco del proyecto LINDE, que consiste en un plan de acción estructurado que permitiera corregir, a corto y medio plazo, situaciones de presiones externas de cualquier tipo sobre el dominio público hidráulico.

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura núm. 1205/06, de fecha 21 de mayo de 2009, ratificando el procedimiento de apeo y

deslinde realizado por la Confederación Hidrográfica del Guadiana y desestimando las pretensiones del demandante y contratista hoy afectado.

- Escrito de fecha 23 de septiembre de 2010, del interesado dirigido al Ayuntamiento de Pueblonuevo del Guadiana, poniéndole en conocimiento de los hechos hasta entonces acaecidos.

- Informe pericial.

**10.-** Propuesta de Resolución, de fecha 13 de mayo de 2013, estimando resolver el contrato por incumplimiento del contratista, al incumplir el pago de las cantidades estipuladas en el citado contrato desde el mes de diciembre de 2010.

**TERCERO.-** Por Resolución de la Presidencia de este Consejo, de la misma fecha de su registro, la consulta fue admitida y se ordenó continuar su evacuación por el procedimiento ordinario. Se turnó ponencia según orden establecido, correspondiendo como se ha indicado, de lo que se dio cuenta al Pleno.

**CUARTO.-** No habiéndose considerado necesaria la práctica de diligencias adicionales se concluyó esta fase del procedimiento de la consulta con la documentación obrante en el expediente, elevándose por la Ponencia propuesta de Dictamen que fue incluida en el orden del día de la sesión plenaria que figura mencionada.

**QUINTO.-** Por el Ponente se informó, en la referida sesión plenaria, del contenido del Proyecto de Dictamen y sometido a deliberación del Pleno, el Consejo estimó, por unanimidad, la suficiencia del Informe y siendo conforme con la Propuesta acordó aprobar el Proyecto de Dictamen sin necesidad de ulterior debate.

## **II. OBJETO Y ALCANCE DE LA CONSULTA**

Se somete a la consideración de este Consejo Consultivo, en los términos dispuestos por los artículos 12.2º y 13.1º.i) de la Ley 16/2001, mencionada, la propuesta de resolución de contrato consistente en Aprovechamientos especiales de la Alameda del Río, adjudicado a favor de D. Manuel, en nombre y representación de la empresa "X S.L.", tramitado por el Ayuntamiento de Pueblonuevo del Guadiana. El objeto del Dictamen consiste en informar acerca de si procede o no adoptar la mencionada resolución contractual.

Se requiere Dictamen ordinario en derecho sin extenderse a cuestiones o

consideraciones de oportunidad de conformidad con lo prevenido en el artículo 2.2 de la ley de creación de esta instancia consultiva.

### **III. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **PRIMERO.- Competencia y carácter del Dictamen.**

El artículo 13.1.i) de la Ley 16/2001, establece el carácter preceptivo de la consulta para los expedientes tramitados por las Administraciones Públicas que versen sobre la resolución de los contratos administrativos cuando se formule oposición por el contratista. La obligatoriedad de consulta previa también la exige el artículo 109 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

Por ello, el Consejo Consultivo de Extremadura emite este Dictamen con carácter preceptivo.

#### **SEGUNDO.- Consideraciones sobre la tramitación del expediente.**

En materia de procedimiento, la resolución del contrato administrativo que nos ocupa, dada la fecha de su firma, exige atenerse a lo previsto en los artículos 59 y 112 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, el artículo 109 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y, al estar suscrito por una entidad local, el Ayuntamiento de Puelblonuevo del Guadiana, también resulta de aplicación el artículo 114 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

Estas normas regulan el procedimiento estableciendo los siguientes requisitos:

- Incoación del procedimiento de resolución por el órgano de contratación.
- Audiencia del contratista, por un plazo de diez días naturales, en el caso de propuesta de oficio.
- Audiencia, en el mismo plazo anterior, en su caso, del avalista o asegurador si se propone la incautación de la garantía.
- Informe del Servicio Jurídico, salvo en los casos previstos en los artículos 41 y 96 de la Ley de Contratos.

En el asunto que nos ocupa, de los antecedentes fácticos expuestos resulta que el expediente de resolución se inicia con fecha 14 de mayo de 2012, por acuerdo adoptado por el órgano de contratación, justificando, como fundamento de la iniciativa resolutoria, la causa prevista en el artículo 112 del Texto Refundido de la Ley de Contratos, relativo al incumplimiento de obligaciones esenciales por el contratista, como es el abono del canon anual de explotación.

Del citado acuerdo municipal se dio traslado a la entidad contratista, el 17 de mayo de 2012, otorgándole el correspondiente trámite de audiencia, dentro del que formuló escrito de alegaciones, con fecha 30 de mayo siguiente, oponiéndose expresamente a la resolución contractual pretendida y manifestando que se formulara escrito de propuesta de resolución por incumplimiento del contrato por la administración, con petición a la administración local afectada de indemnización.

Con fecha 10 de julio de 2012, se remite a la Consejería de Administración pública de la Junta de Extremadura, petición de dictamen a este Superior órgano, recibida por este Consejo en fecha 7 de agosto de 2012.

El 6 de septiembre de 2012, se emite por el Consejo Consultivo, resolución de inadmisión con devolución del expediente, por omisión de diversos documentos en le expediente remitido por el Ayuntamiento, de entre los que destaca, la propuesta de resolución.

Posteriormente, el 4 de junio de 2013, se remite por la Consejería de Administración Pública de la Junta de Extremadura consulta del Ayuntamiento, enviando al Consejo Propuesta de Resolución del contrato, con fecha 13 de mayo de 2013, adoptada con fundamento en los documentos y trámites relacionados con anterioridad.

De los trámites relacionados, la importante consecuencia que podemos extraer es que el procedimiento de resolución hoy instado, se inició con el Acuerdo del Pleno de fecha 14 de mayo de 2012, adoptando a continuación diversos actos de trámite y dictando propuesta de resolución, de fecha 13 de mayo de 2013.

La excesiva dilación en la instrucción del expediente es merecedora de ser considerada para determinar la caducidad del expediente de resolución de contratación. En relación a ello, recordemos que, respecto al plazo para resolver el expediente de resolución de contrato, ni el Texto Refundido de la Ley de Contratos ni el Reglamento General prevén nada al respecto. El Consejo de Estado (dictámenes nº 1255/2006 y 692/2006) y la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (informe 16/2000, de 16 de abril) consideran que no ha lugar a aplicar, supletoriamente, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por tratarse de un procedimiento especial en materia de contratación, en el que no se ejercitan potestades administrativas ni de intervención como, de forma expresa, indica el artículo 44.2 de la mencionada Ley.

No obstante, el Tribunal Supremo, en Sentencias de 2 de octubre de 2007 (RJ2007/7035) y de 13 de marzo de 2008 (RJ 2008/1379) ha declarado la aplicación supletoria de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por aplicación de lo previsto en la Disposición Adicional Séptima del citado Texto Refundido de la Ley de Contratos, cuando dice, respecto a las normas de procedimiento, que los citados 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”*, de modo que si no se resuelve en un plazo de tres meses habiéndose iniciado de oficio, se entiende caducado, por aplicación del artículo 44.2 de la repetida Ley 30/1992.

Por lo tanto, el Consejo interpreta, que en este caso, resulta de aplicación el plazo previsto, con carácter general, en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y, por ello, iniciado el expediente de resolución de contrato el día 14 de mayo de 2012, ha transcurrido con exceso el plazo máximo de tres meses que disponía la Administración para resolver.

En consecuencia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 43, de la citada Ley 30/1992, procede la declaración de caducidad y archivo del expediente, sin perjuicio de que pueda ser, de nuevo, incoado por la Administración.

Es conveniente recordar, asimismo, que el artículo 42.5.c] de la Ley 30/1992 permite a la Administración suspender el plazo máximo de resolución *“Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses.”* Previsión que, sin duda, puede ser aplicada ante la necesidad de recabar el Dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Extremadura.

Sin perjuicio de lo anterior, que obliga a la declaración de caducidad del procedimiento, este Consejo viene analizando el fondo del asunto en los expedientes de resolución de contrato para ofrecer a la Administración consultante una opinión fundada en derecho acerca de la pretensión resolutoria del contrato.

Pero, en este caso concreto, la deficiente tramitación del expediente, cuyos trámites principales fueron adoptados y cumplimentados hace aproximadamente un año, impiden apreciar si se da o no la concurrencia de la causa de resolución que se invoca, y valorar las alegaciones en oposición del contratista. El mero tiempo transcurrido puede haber ocasionado un cambio de circunstancias, lo que impide tener por acreditada la causa de resolución del contrato.

## **CONCLUSIÓN**

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Extremadura dictamina:

“Que tenidas en cuenta las consideraciones contenidas en el cuerpo del presente Dictamen procede declarar la caducidad del procedimiento de resolución de contrato consistente en Aprovechamientos especiales de la Alameda del Río adjudicado a favor de D. Manuel, en nombre y representación de la empresa “**X** S.L.”, tramitado por el Ayuntamiento de Pueblonuevo del Guadiana, sin perjuicio de que la Administración actuante pueda incoar nuevo expediente con el mismo objeto”.