

Expediente Núm. 143/2006
Dictamen Núm. 123/2006

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Bastida Freijedo, Francisco
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
Fernández García, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 15 de junio de 2006, con asistencia de los señores y señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V.E. de 29 de mayo de 2006, examina el expediente relativo a la resolución de los contratos de transporte escolar para los cursos 2004/2005 y 2005/2006, lote-ruta y lote-ruta, adjudicados a la empresa

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 10 de septiembre de 2004, el Consejero de Educación y Ciencia dicta dos Resoluciones por las que dispone adjudicar a la empresa, con CIF, los contratos de transporte escolar para los cursos 2004/2005 y 2005/2006 correspondientes, respectivamente, al lote núm., por un precio global de cincuenta y cinco mil ciento cincuenta euros con treinta y siete céntimos (55.150,37 €), y al lote núm., por un precio global de sesenta mil setecientos cincuenta y seis euros con treinta y un céntimos (60.756,31 €). En

ambos casos se hace constar que la adjudicación ha sido propuesta por la Mesa de Contratación, en sesión celebrada el día 7 de septiembre de 2004.

El día 14 de octubre de 2004 se formalizan, en los términos aludidos, los referidos contratos, a los que se incorporan, entre otras, las siguientes cláusulas: “..... se compromete a la ejecución del contrato de transporte escolar (...) con estricta sujeción a los Pliegos de Cláusulas Administrativas y de Prescripciones Técnicas Particulares, documentos contractuales que conoce y acepta plenamente y de lo que deja constancia firmando en este acto”. “El plazo de ejecución del servicio de transporte escolar será desde el primero hasta el último de los días lectivos de los cursos escolares 2004/2005 y 2005/2006, de acuerdo con dispuesto en las cláusulas 4 del Pliego de Cláusulas Administrativas y 1.5 y 1.6 del Pliego de Prescripciones Técnicas”. Asimismo, se deja constancia en los contratos de que, para responder de su cumplimiento, se han constituido a favor de la Consejería de Educación y Ciencia garantías definitivas, para el lote núm., por importe de dos mil doscientos seis euros con un céntimo (2.206,01 €), y, para el lote núm., por importe de dos mil cuatrocientos treinta euros con veinticinco céntimos (2.430,25 €).

Obra incorporada al expediente documentación del procedimiento seguido en la adjudicación de los referidos contratos, integrada, entre otra, por:

a) Resolución, de 15 de julio de 2004, por la que se aprueba el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que ha de regir la contratación del servicio de transporte escolar para los cursos 2004/2005 y 2005/2006.

b) Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y anexos del contrato, con arreglo al Pliego Tipo para la contratación, mediante concurso y procedimiento abierto, del servicio de transporte escolar, promovido por la Consejería de Educación y Ciencia.

En la cláusula 1, acerca del objeto del contrato, se indica que éste es “la prestación del servicio de transporte de los alumnos desde los puntos de recogida, señalados como paradas en el recorrido de la ruta al centro docente y viceversa, conforme a la ruta de transporte escolar que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 107 punto 1 del Reglamento de la Ley de Ordenación

de los Transportes Terrestres, aprobado por R.D. 1211/1990, de 28 de septiembre (B.O.E. del 8 de octubre) en adelante R.O.T.T., se define en el apartado 1.1 del Pliego de Condiciones Técnicas (...), según lotes que figuran en anexos III y IV”.

En la misma cláusula, apartado 3, consta que los contratos a que se refiere el Pliego “se califican como contratos administrativos especiales”, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

En la cláusula 14 del Pliego, bajo la rúbrica “Causas de resolución del contrato e incumplimiento de los plazos”, señala como causas de resolución del contrato, “además de las previstas en el artículo 8.3 y 111 del TRLCAP y de las expresamente establecidas en este pliego (...). La modificación de la ruta sin la autorización de la Administración educativa”.

El apartado 2 de la referida cláusula añade que “acordada la resolución del contrato, previa audiencia del transportista, se dispondrá según proceda, la incautación de la garantía y/o la exigencia de una indemnización por los daños y perjuicios que, en su caso, se hayan causado a la Consejería de Educación y Ciencia, salvo en los casos de mutuo acuerdo o muerte del transportista individual”.

En lo que al régimen jurídico del contrato se refiere, prevé la cláusula 17 del Pliego que el contrato “tendrá carácter administrativo, quedando ambas partes sometidas expresamente, en lo no previsto en este pliego y en el de prescripciones técnicas, al Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (...), al Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (...), al Real Decreto 443/2001, de 27 de abril, de condiciones de seguridad en el transporte escolar y de menores, modificado parcialmente por Real Decreto 849/2002, de 30 de agosto, en cuanto no se oponga a lo dispuesto en los dos anteriores textos normativos citados”. Sobre esta misma materia se pronuncia la cláusula 1.3 del mismo pliego, en la que se contiene una referencia al artículo 7.1 del Texto Refundido de la Ley de

Contratos de las Administraciones Públicas y se añade, a continuación de la normativa antes citada, la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias y, supletoriamente, las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado.

Como Anexo III del Pliego se incorpora la relación de rutas de transporte escolar en el municipio de Castropol, entre las que figuran la ruta (lote, con primera parada en) y la ruta (lote, con primera parada en), siendo, en ambos casos, el centro escolar el Colegio y la localidad

Como Anexo IV se han incorporado los itinerarios de transporte escolar a fecha 21 de febrero de 2006, con indicación, además del número de alumnos y otros datos, del número de paradas y su localización, con el siguiente detalle:

Lote, ruta: nº 1-....., nº 2-....., nº 3-....., nº 4-....., nº 5-....., nº 6-....., nº 7-....., nº 8-..... y nº 9-.....

Lote, ruta: nº 1-....., nº 2-....., nº 3-....., nº 4-..... y nº 5-.....

c) Pliego de Cláusulas Técnicas por las que se han de regir los contratos de transporte escolar de la Consejería de Educación y Ciencia en los cursos 2004/2005 y 2005/2006 y anexo al mismo (relativo a las rutas que deben cubrirse con vehículos adaptados, al tratarse de alumnos de educación especial que utilizarán sillas de ruedas, y en el que no figuran rutas en el concejo de).

En la cláusula 1, apartado 1, de este Pliego se prevé que el objeto del contrato es la "realización por el transportista del traslado de los alumnos desde sus domicilios al centro docente o enlace con otro itinerario, conforme a la ruta que (...) se define en anexos". En el apartado 2 de la misma cláusula se indica que, a los efectos de lo dispuesto en el apartado anterior, "sólo se computará como recorrido integrante de la ruta de transporte escolar, el comprendido entre los puntos de origen y término de cada una de las expediciones simples no computándose, por tanto, los recorridos en vacío que deba efectuar el transportista para la realización de cada uno de los mismos".

d) Acuerdo del Consejo de Gobierno, en su reunión de 22 de julio de 2004, por el que se autoriza la celebración del contrato para la realización del servicio de transporte escolar cursos 2004/2005 y 2005/2006 y el gasto total correspondiente y su distribución en anualidades.

e) Documentación administrativa y solicitud de participación en el concurso, así como proposición económica y de aspectos técnicos relativa a los lotes-ruta y-ruta en, presentada por don, en representación de la empresa, con CIF, el día 10 de agosto de 2004.

En la memoria técnica correspondiente a la proposición económica de cada uno de los dos lotes o rutas, la empresa licitadora propone un orden distinto en las paradas del itinerario. En el lote-ruta, el orden propuesto es:,,,,,, y en el lote-ruta, el orden es:,,,,

f) Acta de la sesión celebrada, el día 24 de agosto de 2004, por la Mesa de Contratación constituida para la apertura de ofertas económicas y técnicas del concurso. En ella se hace constar, entre otros extremos, el acuerdo de remitir las memorias técnicas e itinerarios propuestos al Consorcio de Transportes para su informe y el acuerdo de solicitar a la Sección de Alumnos informe sobre la compatibilidad de las empresas para realizar más de una ruta con un mismo vehículo, por no coincidencia de horarios de los centros y que la capacidad de los vehículos es suficiente para el número de alumnos a transportar.

g) Acta de la sesión celebrada, el día 26 de agosto de 2004, por la Mesa de Contratación constituida para la continuación de la apertura de ofertas económicas y técnicas del concurso.

h) Acta de la sesión celebrada, el día 6 de septiembre de 2004, por la Mesa de Contratación constituida para la valoración y propuesta de adjudicación del concurso. En ella consta que la Mesa "a la vista del informe de la documentación técnica, llevado a cabo por el Servicio de Centros (Sección de Alumnos) (...) y por el Consorcio de Transportes, hecha la valoración de concurso según el baremo establecido en el P.C.A.P. (...), eleva las ofertas

presentadas (...) proponiendo la adjudicación a las empresas y por los importes que en anexo adjunto se especifican". Consta incorporada copia parcial del anexo referido (comprendiendo los dos lotes repetidamente citados), pero no se han incorporado los dos informes aludidos.

2. Con fecha 31 de marzo de 2005, la Inspección del Transporte por Carretera, integrada por dos de sus agentes, se constituye y levanta acta de infracción frente a la empresa, poniendo de manifiesto que "en la inspección practicada en fecha 17 de marzo de 2005 a las 9:43 h. en el CRA se constata como el vehículo matrícula realizó una expedición interurbana de transporte de viajeros de uso especial (escolares), transportando a siete alumnos entre las localidades de-..... al CRA, Rutas y de los lotes y respectivamente, contratados por la Consejería de Educación y Ciencia./ El servicio indicado es el resultado de la unificación de itinerarios parciales de las rutas anteriores, manifestando que ambas rutas disponen de acompañante contratado por la Consejería de Educación y Ciencia, no viajando a bordo del vehículo".

3. Con fecha 22 de febrero de 2006, el Consejero de Educación y Ciencia resuelve "autorizar el inicio de expediente de resolución de los contratos de servicios de transporte escolar, adjudicados a la empresa, CIF (...), con destino al Colegio Rural Agrupado". Dicha Resolución, tras relatar brevemente los antecedentes, concreta, en el tercero de ellos, que "con fecha 7 de noviembre de 2005 se recibe escrito de la Dirección General de Transportes y Puertos de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras del Principado de Asturias en el que se comunica que con fecha 17 de marzo de 2005 se presentó denuncia por haber unificado la empresa transportista los itinerarios parciales correspondientes a los lotes anteriores".

Añade el fundamento de derecho Tercero que "según lo dispuesto en la cláusula 14.1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares para la

contratación mediante concurso y procedimiento abierto del servicio de transporte escolar, promovido por la Consejería de Educación y Ciencia es causa de resolución del contrato la modificación de la ruta sin autorización de la Administración educativa”.

4. Por escrito de 28 de febrero de 2006, recibido el día 8 de marzo, se notifica a la empresa contratista el acto de inicio del expediente de resolución, poniendo simultáneamente en su conocimiento que, con carácter previo a la propuesta de resolución, se le pone de manifiesto el expediente a los efectos de que formule las alegaciones que estime pertinentes “en orden a la conformidad o desacuerdo con la resolución del contrato y los efectos de ésta”.

Por escrito de la misma fecha, recibido el día 7 de marzo, y a los mismos efectos, se notifica la citada Resolución de inicio a la entidad Banco, en su condición de avalista de la empresa contratista, conforme a lo dispuesto en el artículo 46 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

5. Mediante escrito de 18 de marzo de 2006, don, en nombre y representación de, presenta escrito de alegaciones en el que manifiesta su “desacuerdo con la resolución del contrato”.

Alega al respecto que “no cabe colegir, en modo alguno, de la denuncia presentada (...) la modificación de la ruta sin la autorización del órgano contratante” y añade que, tal y como se alegó en el expediente de sanción correspondiente, que fue finalmente archivado, “una avería imprevista de uno de los vehículos que realizan servicios de transporte escolar en el C.R.A. de, ocurrida el 17 de marzo de 2005, propició que, para evitar males mayores y al objeto de trasladar a los alumnos a sus destinos sin demoras, se reorganizasen las rutas que mi representada realiza en este centro”.

Finalmente, indica que “salvo la situación puntual (y) absolutamente imprevista ocurrida el 17 de marzo de 2005, las rutas se efectúan íntegramente y con arreglo al itinerario señalado por el órgano contratante, sin modificación

alguna, realizando todas las paradas de las mismas” por lo que entiende “no ha lugar, por tanto, a imputar a mi representada incumplimiento alguno en este sentido”, por lo que solicita se acuerde “no resolver los contratos de transporte escolar, ruta y ruta, correspondientes a los lotes y respectivamente” y se archive el expediente.

6. El día 29 de marzo de 2006, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería de Educación y Ciencia formula propuesta de resolución, en la que, después de resumir los antecedentes del caso y recoger las alegaciones formuladas por la contratista, señala los fundamentos de derecho que considera de aplicación. Entre ellos, cita la cláusula 14.1 del Pliego de las Administrativas Particulares, en base a la cual es causa de resolución la modificación de la ruta sin la autorización de la Administración educativa, así como la cláusula 14.2 del mismo, conforme a la que “acordada la resolución del contrato, previa audiencia del contratista, se dispondrá según proceda, la incautación de la garantía y/o la exigencia de una indemnización por los daños y perjuicios que, en su caso, se hayan causado a la Consejería de Educación y Ciencia”. Finalmente, aduce la necesidad de solicitar dictamen preceptivo del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Tras lo anterior, propone que se proceda a la resolución del contrato de servicios de transporte escolar adjudicado a la empresa para los cursos 2004/2005 y 2005/2006 (lote – ruta y lote – ruta), con destino al Colegio Rural Agrupado de, por modificación no autorizada de las rutas. Asimismo, propone que se proceda a la incautación de la garantía definitiva prestada por el contratista.

7. Con fecha 26 de abril de 2006, a requerimiento de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Ciencia, emite informe el Servicio Jurídico del Principado de Asturias. En él, tras recoger los antecedentes y consideraciones jurídicas, se concluye que “habiéndose justificado en el expediente un incumplimiento por parte de de lo dispuesto en el Pliego de

cláusulas administrativas particulares constitutivo de causa de resolución del contrato, se dan los presupuestos establecidos en el TRLCAP y en el RGLCAP para tramitar la resolución del contrato de transporte escolar lote-ruta y lote-ruta (...). Procede la incautación a de la garantía definitiva y la exigencia a dicha empresa de indemnización por daños y perjuicios”.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de fecha 29 de mayo de 2006, registrado de entrada el día 31 del mismo mes, V.E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de resolución de los contratos de transporte escolar para los cursos 2004/2005 y 2005/2006, lote-ruta y lote-ruta, adjudicados a la empresa, adjuntando a tal fin una copia autenticada del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo según lo dispuesto en el artículo 13.1, letra n), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra n), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de V.E., de conformidad con lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Los contratos que vinculan a las partes son de naturaleza administrativa especial, suscritos al amparo de lo dispuesto en el artículo 5 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (en adelante

TRLCAP). Con ellos se trata de satisfacer la obligación que incumbe a la Administración educativa de prestar de forma gratuita el servicio escolar de transporte, a la que se refiere el artículo 65 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, vigente en el momento de la contratación. En este precepto, tras configurar el deber de los poderes públicos de garantizar a todos los alumnos un puesto escolar en su propio municipio en los términos legalmente establecidos, se prevé que excepcionalmente, en la educación primaria y en la secundaria obligatoria, en las zonas rurales en las que se considere aconsejable, se podrá escolarizar a los niños en un municipio próximo al de su residencia para garantizar la calidad de la enseñanza. Supuesto éste en el que la Ley impone a la Administración la prestación del servicio de transporte a que nos hemos referido.

A tenor de lo establecido en el artículo 7, apartado 1, del TRLCAP, el régimen jurídico del contrato suscrito para la prestación del servicio de transporte escolar será, con carácter preferente, el contenido en sus propias normas, detallándose expresamente en las cláusulas 1.3 y 17 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del mismo, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 8 del referido cuerpo legal.

Conforme a lo establecido en las citadas cláusulas del Pliego, ambas partes del contrato quedan sometidas expresamente, en lo no previsto en dicho pliego y en el de prescripciones técnicas, al TRLCAP, a su Reglamento General, al Real Decreto 443/2001, de 27 de abril, de condiciones de seguridad en el transporte escolar y de menores, modificado parcialmente por Real Decreto 849/2002, de 30 de agosto, en cuanto no se oponga a lo dispuesto en los dos anteriores textos normativos citados, a la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias y, supletoriamente, a las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, a las normas de derecho privado.

En la cláusula 17 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, en reiteración de lo establecido en el artículo 59.1 del TRLCAP, se prevé que el órgano de contratación ostenta, dentro de los límites y con sujeción a los

requisitos y efectos señalados en la Ley, la prerrogativa de “acordar su resolución y determinar los efectos de ésta”.

El ejercicio de dichas prerrogativas, a fin de garantizar no sólo el interés público, sino también el que los contratistas tienen en el cumplimiento de los contratos, exige la concurrencia de los presupuestos legalmente establecidos, así como sujetarse a las normas procedimentales que las justifican. Si se incumple el procedimiento, la imputación de la causa resolutoria pierde su legitimación, pues como acabamos de indicar, aquella potestad sólo se puede ejercer con respeto a los límites y requisitos previstos en la Ley.

A tenor de lo indicado, debemos señalar que, acordado el inicio del procedimiento para la resolución por el órgano competente (titular de la Consejería de Educación y Ciencia), el procedimiento ha sido, en lo esencial, correctamente instruido, con arreglo a lo dispuesto en el ya citado artículo 112.1 del TRLCAP, que se remite a la regulación reglamentaria, y en el artículo 109.1 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante RGLCAP). Esta norma sujeta la resolución del contrato, concurriendo las circunstancias de los que examinamos, al cumplimiento de los siguientes requisitos: a) audiencia del contratista por plazo de diez días naturales, tratándose de propuesta de oficio; b) audiencia, en el mismo plazo anterior, del avalista o asegurador, al proponerse la incautación de la fianza; c) informe del Servicio Jurídico y d) dictamen del Consejo Consultivo, dado que se ha formulado oposición por parte del contratista.

En los casos que analizamos se han cumplido tales requisitos, debiendo destacarse que, tratándose de dos contratos adjudicados a la misma empresa y cuya ejecución unificada está en el origen de esta consulta, el órgano de contratación ha dispuesto -aún sin calificación expresa- la acumulación de los respectivos procedimientos para su resolución, continuando la tramitación acumulada de ambos. Al respecto consideramos que, de conformidad con lo previsto en el artículo 73 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo

Común, cabe apreciar identidad sustancial y conexión entre ambos procedimientos y, en consecuencia, no cabe formular objeción a la economía procesal aplicada.

No obstante, no podemos omitir que no constan en el expediente remitido documentos que habría sido conveniente incorporar, por su interés para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, como son: la denuncia que, según los antecedentes recogidos en la Resolución de inicio del procedimiento, fue presentada el día 17 de marzo de 2005, así como cuantos informes se hubieren emitido al respecto; el escrito de la Dirección General de Transportes y Puertos que, según los antecedentes de la meritada Resolución, fue enviado al órgano actuante el día 7 de noviembre de 2005, dando cuenta del incumplimiento del contratista por haber unificado “los itinerarios parciales correspondientes a los lotes anteriores”; así como un informe sobre el procedimiento sancionador que, eventualmente, se haya instruido como consecuencia de los incumplimientos a que se refiere el acta de infracción de la inspección de transportes.

Sin perjuicio de lo hasta aquí expuesto, hemos de referirnos a la competencia para acordar, en su caso, la resolución de los contratos, una vez cumplidos los trámites que acabamos de analizar, dado que la propuesta de resolución no contiene referencia a otros requisitos ulteriores y necesarios para la adopción del acto por el órgano competente. Con arreglo a lo establecido en el artículo 37 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, en relación con el artículo 109.1 del RGLCAP y el artículo 12.2 del TRLCAP, el competente para acordar la resolución de los contratos es el órgano de contratación, en este caso el titular de la Consejería de Educación y Ciencia, si bien requerirá previa autorización para ello del Consejo de Gobierno, en aplicación de lo dispuesto en los referidos preceptos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y su Reglamento General y en el artículo 38 de la ya citada Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, al tratarse de contratos cuya celebración ha

sido autorizada por el Consejo de Gobierno, al corresponder a éste autorizar el gasto por comprometerse fondos públicos de carácter plurianual.

Finalmente, advertimos que, en aplicación de lo dispuesto en el apartado segundo del artículo 109 del RGLCAP, conforme al cual todos los trámites de los expedientes de resolución de los contratos se considerarán de urgencia y gozarán de preferencia para su despacho por el órgano correspondiente, el presente dictamen se emite dentro del plazo de quince días que para la tramitación urgente de procedimientos, dispone el artículo 19 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo, aun cuando no se ha recabado con tal carácter, ni se ha manifestado el mismo durante la tramitación del procedimiento y en la remisión del expediente a este Consejo.

TERCERA.- En relación con el fondo del asunto, hemos de señalar en primer término que la Administración educativa, en cuanto titular del servicio escolar de transporte, está obligada a asegurar su buen funcionamiento no sólo frente a los usuarios del servicio sino también frente al contratista que al mismo contribuye, imponiéndole la obligación de ejecutar el contrato con arreglo a lo dispuesto en sus cláusulas y en las de los pliegos anejos a él, que se consideran documentos contractuales y, por ello, de transportar a los alumnos desde los puntos de recogida al centro escolar y viceversa, con arreglo a la ruta definida en el contrato correspondiente. Por consiguiente, en caso de incumplimiento de esta obligación, es el interés público el que ampara la decisión de la Administración de resolver el contrato; si bien, para ello, se requiere que tal medida sea adecuada y conforme a la normativa vigente y a las cláusulas establecidas en dicho contrato.

Las causas de resolución de los contratos administrativos especiales se recogen en el artículo 8.3 del TRLCAP, que, sin perjuicio de establecer algunas especialidades, se remite al artículo 111 del mismo cuerpo legal. Concretamente, el apartado h) de este último artículo establece como causas de resolución “aquellas que se establezcan expresamente en el contrato” y ello

en coherencia con lo dispuesto en el artículo 8.2 de la propia norma. Esto, en el caso que examinamos, se refleja en la cláusula 14, apartado 1, de las del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato, que establece como causa específica de resolución la “modificación de la ruta sin la autorización de la Administración educativa”.

Examinada la documentación obrante en el expediente, debe señalarse que la resolución se propone por el órgano instructor en relación a los contratos de transporte escolar formalizados, el día 14 de octubre de 2004, entre la Administración consultante y el representante de la mercantil adjudicataria, cuyo objeto, según consta en la cláusula primera del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y Prescripciones Técnicas, consiste en “la prestación del servicio de transporte de alumnos desde los puntos de recogida, señalados como paradas en el recorrido de la ruta al centro docente y viceversa, conforme a la ruta de transporte escolar (...) que se define en el apartado 1.1 del Pliego de Condiciones Técnicas anejo al presente pliego según lotes que figuran en los anexos III y IV que se consideran parte inseparable de este Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares”. La adjudicación de los expresados contratos se realizó a favor de la mercantil citada para la realización del objeto anteriormente descrito, que se ejecutaría “con estricta sujeción a los Pliegos de Cláusulas Administrativas y de Prescripciones Técnicas Particulares, documentos contractuales que conoce y acepta plenamente”. Por su parte, el anexo III del Pliego que rige las contrataciones de que se trata, recoge las rutas y correspondientes respectivamente a los lotes y, a efectuar por la adjudicataria, conforme a lo expresado en el propio documento, es decir, ambas con destino al Colegio Rural Agrupado perteneciente al municipio de, pero con rutas distintas. La primera, iniciada en y con paradas en,,,,,, y y, la segunda, iniciada en y con paradas en,, y

Pues bien, el acta de infracción, levantada por la Inspección de Transporte por Carretera, acredita el incumplimiento por la contratista de los términos acordados en cada uno de los contratos, pues constata que el día 17

de marzo se realizó “una expedición interurbana de transporte de viajeros de uso especial (escolares, transportando a siete alumnos entre las localidades de al CRA, Rutas y de los lotes y respectivamente, contratados por la Consejería de Educación y Ciencia./ El servicio indicado es el resultado de la unificación de itinerarios parciales de las rutas anteriores”. Tales hechos han de ser tenidos por ciertos por este Consejo, pues, no sólo no han sido contradichos por la adjudicataria, sino que incluso los reconoce en su escrito de alegaciones.

Ciertamente la contratista no pone en duda la unificación de la rutas efectuada el día 17 de marzo de 2005, aunque alega en su descargo, que fue consecuencia de “una avería imprevista de uno de los vehículos que realizan servicios de transporte escolar en el C.R.A. de (...) para evitar males mayores y al objeto de trasladar a los alumnos a sus destinos sin demoras”.

Sin embargo, tales alegaciones no se apoyan en prueba o documento alguno (si efectivamente hubo una avería, pudo aportarse factura de reparación, testifical del conductor o de cualquier persona que lo hubiera presenciado), y no justifican la ausencia de comunicación inmediata -o, al menos, anterior al acta de infracción formulada por la inspección de transportes y comunicada al órgano de contratación por la Dirección General a la que tal inspección está adscrita- a la Administración educativa al objeto de recabar su autorización o su aprobación. Sin perjuicio de lo expuesto, y a mayor abundamiento, hemos de recordar que los contratos se han de ejecutar a riesgo y ventura del contratista, no debiendo asumir la Administración ni los usuarios del servicio prestado las incidencias del funcionamiento interno y organización de la empresa contratista sin el cumplimiento escrupuloso de las normas y procedimientos establecidos al efecto. En definitiva, en cualquier caso, las alegaciones efectuadas no eximen de la aplicación de las cláusulas contractuales aplicables al hecho cierto constatado por los agentes de inspección y no refutado.

Entendemos, en consecuencia, que no se ha cumplido el objeto de los contratos, pues la unificación de las rutas correspondientes a cada uno de ellos

evidencia un claro incumplimiento de lo acordado y, en particular, de lo dispuesto en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en el de condiciones técnicas que rigen la contratación y cuyo contenido manifestó la contratista conocer expresamente, incumplimiento que supone incurrir en la causa de resolución de modificación de la ruta sin autorización de la Administración educativa, expresamente recogida en el pliego de cláusulas aplicable. Ello conlleva, en el caso que se examina, la posibilidad de ejercicio de la facultad de resolución por la Administración consultante, en tanto no se haya producido la extinción del contrato por cumplimiento de su objeto, por medio del órgano de contratación, previa autorización del Consejo de Gobierno.

Pues bien, acreditado el incumplimiento por la contratista y la facultad de resolución por la Administración, resta determinar los efectos derivados de la misma. Al respecto, el punto segundo de la referida cláusula 14 establece que “acordada la resolución del contrato, previa audiencia del transportista, se dispondrá según proceda, la incautación de la garantía y/o la exigencia de una indemnización por los daños y perjuicios que, en su caso, se hayan causado a la Consejería de Educación y Ciencia”. Efectos estos coincidentes, en los términos de lo previsto en el artículo 112 del RGLCAP, con lo dispuesto en los artículos 113.4 del TRLCAP y 113 del RGLCAP.

En definitiva, entendemos que concurre causa de las establecidas expresamente en los dos contratos para disponer la resolución, según lo que se ha razonado en este dictamen, con incautación de la fianza constituida y la liquidación de los daños y perjuicios eventualmente ocasionados a la Administración, si superan el importe de la garantía incautada, según determinan el artículo 113.4 del TRLCAP y el artículo 113 del RGLCAP.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede la resolución, por concurrir causa expresamente establecida en el contrato, de los contratos de transporte escolar para los cursos 2004/2005 y 2005/2006, lote-ruta y lote-ruta,

adjudicados a la empresa, sometidos a nuestra consulta; con los efectos expuestos en el cuerpo de este Dictamen.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.