

Expediente Núm. 246/2011  
Dictamen Núm. 285/2011

**V O C A L E S :**

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*  
*Jiménez Blanco, Pilar*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 27 de septiembre de 2011, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 15 de septiembre de 2011, examina el expediente relativo a la resolución del recurso de reposición contra la liquidación del impuesto de bienes inmuebles practicada al adjudicatario del contrato de redacción de proyecto, ejecución de obras y explotación, en régimen de concesión, de uno o varios edificios compuestos por un área dotacional para mayores y/o un área residencial para estudiantes, en terrenos de PP2 “Montecerrao”.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 6 de abril de 2011, los Servicios Tributarios del Ayuntamiento de Oviedo practican al adjudicatario del contrato arriba referenciado la liquidación del impuesto de bienes inmuebles correspondiente al ejercicio 2010,

recogiéndose la liquidación en la correspondiente carta de pago por importe de 157.472,98 euros.

2. Notificada la liquidación a la sociedad adjudicataria el día 8 de abril de 2011, el día 29 del mismo mes sus representantes presentan en el registro general de entrada del Ayuntamiento un recurso de reposición, “de conformidad con lo prevenido en el artículo 14 TRLH y concordantes de la LGT”, en el que aducen que “la liquidación del IBI que se pretende aplicar (...) supone una alteración sustancial de los presupuestos tomados en consideración tanto en el pliego de condiciones administrativas particulares como en la proposición presentada”, y que en el plan económico-financiero de la concesión “no se contemplaba el pago del impuesto que ahora se liquida”, pese a que “sí aparece previsto el pago de otros impuestos y cargas tributarias vinculadas a la explotación en régimen de concesión del equipamiento, o las consecuentes al beneficio de explotación obtenido. Más concretamente la cuenta 631400 ‘Otros Impuestos’ en la que hipotéticamente habría de figurar la cuota del IBI correspondiente a cada anualidad, no contempla abono de cantidad alguna”.

Manifiestan los recurrentes que “este mismo planteamiento resulta de la actuación de la Administración concedente”, pues “ni en los anuncios (...), ni en los pliegos (...) ni en las comunicaciones habidas con posterioridad a la licitación y previas a la suscripción del contrato se hace la menor referencia a la obligación tributaria que ahora se pretende trasladar. Particularmente el artículo 31 del pliego de condiciones administrativas particulares, guarda absoluto silencio sobre la consideración del concesionario como sujeto pasivo del IBI, (...) tampoco aparece ninguna advertencia de parte del Ayuntamiento sobre el pago de tal impuesto en el contrato suscrito en su día, una vez aceptada la oferta en la que no figuraba el pago de tal impuesto”.

Por todo ello, concluyen que “ha de procederse a dejar sin efecto la liquidación girada a la sociedad que representamos”.

3. Con fecha 3 de mayo de 2011, el Jefe de la Sección del IBI y del IAE emite un informe en el que, tras avalar la procedencia de la liquidación del impuesto a los concesionarios de servicios públicos, señala que “se da traslado del recurso y del expediente de gestión a la Sección de Contratación” al objeto de que informe sobre las alegaciones del interesado relativas a la “alteración sustancial del complejo económico-jurídico de la concesión que supone la liquidación recurrida”.

4. El mismo día 3 de de mayo de 2011 se recibe en el registro general municipal un escrito firmado por los representantes de la concesionaria, en el que solicitan la suspensión del acto impugnado. La solicitud de suspensión es informada de modo favorable por la Sección de Gestión de Tributos.

5. Con fecha 17 de junio de 2011, la Adjunta a la Jefa de Servicio del Área de Interior, con la conformidad del Jefe de Servicio del Área de Interior y de la Directora Jurídica Municipal, suscribe un informe sobre el recurso de reposición planteado en el que expresa que “la presunta falta de previsión en los pliegos o en los restantes documentos contractuales sobre referencia al Impuesto sobre Bienes Inmuebles no afecta en absoluto a su exigibilidad puesto que ésta deriva de las normas aplicables”, señalando, además, que “en el artículo 31º PCAP se establecen las obligaciones del concesionario, enumeración que no es exhaustiva puesto que en su propio apartado n) se alude a cualesquiera otras obligaciones derivadas de la aplicación de los pliegos de condiciones y de la normativa sectorial aplicable”, por lo que propone “desestimar el recurso”. Asimismo, destaca que, “de acuerdo con lo previsto en el artículo 34º PCAP, corresponde al órgano de contratación la prerrogativa de interpretar el contrato y resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, teniendo en cuenta que, en el caso de que se formule oposición por parte del contratista, (...) según el artículo 13 n) de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 1 de octubre, del Consejo Consultivo, y artículo 18 n) de su Reglamento, corresponde al Consejo

Consultivo del Principado de Asturias la consulta preceptiva sobre interpretación de los contratos administrativos”.

6. Con fecha 19 de agosto de 2011, el Interventor General suscribe un informe en el que concluye que el recurrente “es sujeto pasivo del impuesto de bienes inmuebles de la concesión de referencia y, en consecuencia, procede la desestimación del recurso”, a lo que añade que “resulta preceptivo el informe del Consejo Consultivo del Principado de Asturias”.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 15 de septiembre de 2011, registrado de entrada el mismo día, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa a la “resolución del recurso de reposición contra liquidación del IBI en relación con la concesión de los edificios compuestos por un área dotacional para mayores en terrenos del PP2 ‘Montecerrao’”, “en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18.1 n) del Decreto 75/2005, de 14 de julio”, adjuntando a la solicitud una copia del expediente original.

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

**PRIMERA.-** El asunto que a nuestra consideración se somete no versa, pese a lo que podría colegirse de una lectura rápida del escrito mediante el que se solicita nuestro dictamen, sobre la resolución del recurso de reposición incorporado al expediente que analizamos.

La cita, en la referida solicitud, del artículo 18.1 n) del Decreto 75/2005, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo Consultivo, y un detenido análisis del contenido del expediente permiten concluir que la consulta formulada se

refiere, en realidad, a la interpretación de un contrato, a pesar de que la entidad consultante parece articular nuestra intervención como un trámite previo a la decisión del recurso interpuesto. No podría ser de otro modo, pues, no estando incluidos los recursos administrativos, a excepción del extraordinario de revisión, entre los asuntos que han de ser objeto de dictamen preceptivo por parte de este Consejo, de conformidad con lo establecido en nuestra normativa reguladora, y a falta del planteamiento de esta cuestión con carácter facultativo, este órgano consultivo no podría emitir dictamen sobre aquel recurso de reposición sin infringir su Ley reguladora.

Partiendo de la reflexión anterior, 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, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Oviedo, de conformidad con lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

**SEGUNDA.-** La consulta que se nos plantea tiene por objeto la interpretación de un contrato y no su calificación jurídica, por lo que, a los efectos de este dictamen, basta con dejar constancia de su condición de contrato administrativo y de que, atendida la fecha en que fue adjudicado -29 de marzo de 2004, según resulta del expediente-, le resultan de aplicación las normas contenidas en 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 (TRLCAP en adelante), y en el 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 (RGLCAP), además de las contenidas en la legislación de régimen local, particularmente en el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las

disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRRL), cuyo artículo 114 reconoce al órgano de la entidad local competente para contratar, entre otras, la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos y resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento.

Como ya hemos señalado en anteriores dictámenes, la prerrogativa de interpretación unilateral de los contratos administrativos, a la que se refieren los artículos 59.1 del TRLCAP y 114 del TRRL es, según constante jurisprudencia, una manifestación de la potestad de autotutela de la Administración en virtud del interés público que preside su actividad, impidiendo que esta se vea paralizada o afectada por diferencias en el entendimiento de las cláusulas objeto de acuerdo. Ahora bien, dicha facultad debe realizarse de conformidad con los requisitos, límites y procedimiento establecidos al efecto en el ordenamiento jurídico.

Dispone el artículo 97 del RGLCAP que la tramitación de “cuantas incidencias surjan entre la Administración y el contratista en la ejecución de un contrato por diferencias en la interpretación de lo convenido (...) se tramitarán mediante expediente contradictorio, que comprenderá preceptivamente las actuaciones siguientes: / 1. Propuesta de la Administración o petición del contratista. / 2. Audiencia del contratista e informe del servicio competente a evacuar en ambos casos en un plazo de cinco días hábiles. / 3. Informe, en su caso, de la Asesoría Jurídica y de la Intervención, a evacuar en el mismo plazo anterior. / 4. Resolución motivada del órgano que haya celebrado el contrato y subsiguiente notificación al contratista”.

Además de lo anterior, siempre que se formule oposición del contratista, los artículos citados imponen a la Administración la obligación de solicitar “el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma respectiva”.

Nuestro dictamen ha de recabarse en un momento específico, justo en el momento anterior a la adopción del acuerdo por el órgano competente para resolver, pues una vez resuelto el asunto, la decisión pondrá fin a la vía

administrativa y será directamente ejecutiva, como establecen los artículos 59.1 del TRLCAP y 114.3 del TRRL.

En el caso que nos ocupa, resulta que, con carácter previo a la solicitud de nuestro dictamen, la posición de la Administración sobre la interpretación del contrato ya ha sido fijada con carácter definitivo, reflejándose en un acto de liquidación tributaria directamente ejecutivo -sin perjuicio de su posible suspensión, cuya efectividad no consta- y contra el que el interesado ha formulado un recurso de reposición que se encuentra en la actualidad pendiente de resolución expresa.

Como ha señalado el Consejo de Estado en su Dictamen 4709/1998, en doctrina que hacemos nuestra, la misión del dictamen “no es una mera diligencia rutinaria que apostilla una resolución preconcebida sino que tiene por objeto que una instancia jurídica externa y objetiva vele por el respeto a la legalidad”. Por eso, como se señala en el mismo Dictamen con referencia a otros anteriores del mismo órgano consultivo, “en los casos de omisión de informes preceptivos, el acto administrativo que se haya dictado no puede ser convalidado con la emisión de aquél después de haberse producido el acto”, lo que “se funda en la propia índole consultiva de la función que se ejercita, la cual se vería imposibilitada de cumplir su finalidad -ilustrar el juicio del órgano llamado a resolver- si éste no pudiera tener en cuenta el parecer que se emita, por la sencilla razón de que el asunto hubiese sido ya resuelto. En estos casos, lo consultado no sería tanto el acto administrativo que exige el dictamen preceptivo como su mantenimiento, revocación o ejecución”. Sin embargo, tratándose del asunto sometido a nuestro parecer, los términos en que ha sido formulada la solicitud -a los que nos acabamos de referir en la anterior consideración jurídica- impiden nuestro pronunciamiento sobre la procedencia del mantenimiento o revocación de la liquidación tributaria practicada.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que, atendido el momento en que la consulta se ha formulado, no procede pronunciarse sobre el mismo.”

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.