

Expediente Núm. 127/2015
Dictamen Núm. 144/2015

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión ordinaria por procedimiento escrito del día 30 de julio de 2015, por unanimidad de todos sus miembros, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. I. de 15 de julio de 2015 -registrada de entrada el día 17 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la interpretación del contrato de servicios de jardinería, conservación y mantenimiento de zonas verdes y de los márgenes de los caminos municipales de Ribadesella.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 25 de junio de 2013 se suscribe el contrato de servicios de jardinería, conservación y mantenimiento de las zonas verdes y de los márgenes de los caminos municipales de Ribadesella en documento administrativo, con un plazo de ejecución de dos años, prorrogable por un año más, y un precio anual de 193.721 euros (IVA incluido).

Obran incorporados al expediente los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas rectores de la contratación.

Del apartado 2 del cuadro resumen del pliego de cláusulas administrativas particulares resulta que el objeto del contrato comprende trabajos de "jardinería, conservación y mantenimiento de las zonas verdes y de los márgenes de los caminos municipales".

La cláusula 2 del pliego de prescripciones técnicas, relativa al "ámbito de actuación", establece que "las zonas verdes, arbolado viario y jardinerías son las referenciadas en el anexo I" y "los caminos (...) los referenciados en el anexo 2". Seguidamente, señala que "las unidades mencionadas en los citados anexos servirán de base para los cálculos de los licitadores, presentación de ofertas y proposición económica", y que "la prestación del servicio comprende tanto labores de limpieza como de jardinería, en la proporción de 60% para los trabajos de jardinería y 40% para tareas de limpieza. Se distribuyen de la siguiente forma: / Labores de jardinería: / Rotondas. / Áreas. / Podas. / Emergencias. / Ornato festivo. / Zonas verdes c. urbano. / Jardinerías. / Jardines. / Esculturas vegetales y fuentes. / Desbroce de sendas. / Labores de limpieza: / Alcorques. / Bordes talud paseo de Vencedores y Tito Bustillo. / Parterres. / Entorno áreas recreativas. / Accesos y entorno de monumentos patrimonio municipal. / Lindes. / Vertederos ilegales en casco urbano. / Labores de desbroce de caminos: / Desbroce mecánico con tractor. / Desbroce manual. / Limpieza de márgenes y cunetas".

La cláusula 4 del mismo pliego se ocupa de las "labores de conservación de jardinería", que abarcan las de "conservación" -riego, siega y resiembra de césped, abonados, aireado y escarificado, entrecavado, limpiezas y tratamientos fitosanitarios-, las de "reposición" de plantas, arbustos, árboles o zonas de césped y conservación de jardinerías y las de "poda". Separadamente se tratan las tareas de "desbroce y limpieza de caminos", que "consistirán en el pase a ambos lados del camino de tractor con brazo desbrozador, repaso con desbrozadoras manuales y posterior limpieza de cuneta, bordillos y boca de reja

y sangraderas, debiendo ser los materiales de desecho trasladados a vertedero autorizado”.

En la cláusula 8 se detallan el material, la maquinaria y las herramientas que el contratista debe poner a disposición del contrato, diferenciando el preciso para las “labores de jardinería” del necesario para las “labores de desbroce y limpieza de caminos”. Para las tareas de jardinería se requieren “1 furgón (...), 1 tractor cortacésped de 110 cm de corte,/ 2 cortacésped de 53 cm,/ 3 desbrozadoras manuales,/ 1 cortasetos,/ 2 sopladores,/ 2 motosierras”, y “herramienta manual, mangueras, aspersores móviles, andamios homologados, señales./ La adquisición de todo tipo de material y maquinaria necesarios para la prestación del servicio será por cuenta y cargo del adjudicatario, así como los gastos de conservación y mantenimiento./ El adjudicatario deberá aportar cuantas máquinas y herramientas se precisen para (...) una buena realización del servicio concursado (p. ej.: plataformas elevadoras para las operaciones de poda) y dispondrá tanto de la maquinaria mínima, como de las reservas correspondientes, para suplir las normales incidencias que surjan. Todas ellas deberán encontrarse en perfecto estado de conservación y limpieza en todo momento”.

La cláusula 12 recoge, como “obligaciones especiales del contratista”, que “es responsable del exacto cumplimiento de la totalidad de los servicios contratados; en consecuencia, no le servirán de excusa las faltas que realicen los suministradores o trabajadores que para él efectúen suministros o trabajos. Asimismo tomará todas las precauciones necesarias para evitar accidentes y perjuicios de todo orden, siendo responsable de ellos y atendiendo en esta materia a la legislación general del Estado (...). Antes del comienzo de la prestación del servicio el contratista deberá presentar el Plan de seguridad y salud para los trabajos y trabajadores de este contrato en un plazo máximo de 15 días desde la formalización del contrato, que deberá ser aprobado expresamente por la Corporación, debiendo dar cuenta de la apertura del nuevo centro de trabajo a la autoridad laboral”.

En el anexo I del pliego se establece el “listado de zonas a mantener”, que son las siguientes: “casco urbano de Ribadesella (ver plano adjunto)./ Prau San Juan./ Paseos./ Rotondas./ Sendas./ Instalaciones educativas./ Área del Faro de Ribadesella y subida./ Jardines del Grupo García Lomas./ Pandiello./ Montesomos./ Tocote”.

2. El día 24 de febrero de 2015, la Responsable del contrato y la Alcaldesa del Ayuntamiento de Ribadesella suscriben un documento titulado “Anexo I. Instrucciones del Responsable del contrato”. En el citado documento, dirigido al contratista, se advierte que “durante el año 2014 no se ha realizado el desbroce del área recreativa del Faro que viene recogido en PPT dentro del casco de Ribadesella, por lo que procede su desbrozado íntegro”, advirtiéndole que “la cláusula que se incumple del PPT en el apartado de limpieza es el punto 4.1.1, anexo 1”, y requiriéndole para que proceda a la limpieza de la zona en el “plazo de 15 días hábiles desde la recepción de esta instrucción”. Finalmente, se le indica al contratista que “si usted considerara que esta instrucción vulnera el contrato puede instar, en el plazo de quince días hábiles, el inicio de un expediente de interpretación del contrato”.

A la instrucción, que se notifica al contratista el día 5 de marzo de 2015, se adjuntan tres fotografías que reflejan un talud y un camino con abundante vegetación.

3. Con fecha 11 de marzo de 2015, se recibe en el registro del Ayuntamiento de Ribadesella un escrito en el que el representante de la contratista afirma que “durante el año 2014 se ha realizado en varias ocasiones el desbroce de las zonas verdes del área recreativa, que son las comprendidas dentro del área delimitada por el vallado de madera existente, así como una pequeña franja exterior al vallado para que la vegetación espontánea no invada con facilidad las zonas verdes. Contradice esto lo expuesto en la instrucción en cuestión, por lo que se interpreta que se está solicitando que se haga el desbroce de otras zonas en esa misma ubicación o lindantes. Procede informar de que, si lo que

se requiere (...) es el desbroce de otras zonas lindantes al área recreativa que presentan vegetación de tipo forestal, se solicitó a finales del año 2013 por parte de la Responsable del contrato (...) un presupuesto a (la contratista), así como a otras empresas de trabajos forestales para realizar el desbrozado mecánico de taludes y otras zonas con vegetación forestal lindantes al área recreativa”.

Manifiesta que su empresa “comunicó su renuncia a presentar dicho presupuesto por la especificidad de los trabajos, los cuales requerían maquinaria forestal específica tipo retroaraña para desbroce de taludes y zonas no accesibles con medios convencionales, resultando muy elevado el coste de subcontratación de la misma, no pudiendo ofrecer un precio competitivo para dichos trabajos (...). Finalmente, los trabajos fueron realizados por otra empresa ajena al servicio./ En vista de lo anteriormente expuesto, se considera que este apartado de la instrucción en cuestión vulnera el contrato, por lo que se requiere el inicio de un expediente de interpretación del contrato”.

4. El día 20 de marzo de 2015, la Jefa de Obras y Servicios -Responsable del contrato- libra un informe en el que pone de relieve que a fecha 20 de marzo de 2015, finalizado el plazo concedido a la empresa para realizar las tareas señaladas en la instrucción de 24 de febrero de 2015, “no se ha actuado en la parcela referenciada”. Señala que “con fecha 11-11-2013 consta una factura en el Ayuntamiento de Ribadesella por importe de 5.098,50 € de la empresa (que cita) correspondiente a los trabajos de desbroce del área de El Faro y El Espino./ Estos trabajos fueron contratados por el Ayuntamiento, dado que pedido a (la adjudicataria del contrato de servicios de jardinería) que actuase en las operaciones de desbroce según contrato (...) esta empresa indicó que `no podía actuar, ya que entendía que no se trataba de labores de conservación, sino de acondicionamiento de áreas y eso no era objeto de contrato”.

En consecuencia, considera “procedente” iniciar un expediente de interpretación del contrato.

5. Mediante Resolución de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Ribadesella de 8 de abril de 2015, se acuerda iniciar “el procedimiento para resolver las incidencias surgidas en la ejecución del contrato administrativo de servicios de jardinería, zonas verdes y de los márgenes de los caminos municipales de Ribadesella (...), formulando la siguiente propuesta de interpretación del contrato (...): Están incluidas en el contrato las labores de siega periódica del área recreativa del Faro de Ribadesella y subida que puedan ser realizadas sin la utilización de retroaraña. El área recreativa está compuesta por zonas valladas y zonas verdes exteriores al vallado”. En la misma resolución se acuerda dar audiencia al contratista por plazo de cinco días hábiles y solicitar el dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias “si el adjudicatario formulase expresamente su oposición a la interpretación del contrato”. La resolución se notifica al contratista el día 16 del mismo mes.

6. El día 22 de abril de 2015, el representante de la contratista presenta un escrito en el registro del Ayuntamiento de Ribadesella en el que formula “expresa oposición a la resolución adoptada”.

7. Con fecha 4 de mayo de 2015, el representante de la empresa contratista presenta en el registro municipal un escrito al que acompaña “un informe técnico complementario justificativo relativo a los condicionantes de seguridad de los trabajos de desbroce exigidos”. En él, suscrito el 29 de abril de 2015 por un Ingeniero Técnico Industrial y un Ingeniero Agrónomo en papel con membrete de la adjudicataria, se expresa que aquellos “han visitado la citada área recreativa, donde han observado con detalle el tipo de vegetación objeto de desbroce, la inclinación de los taludes donde se encuentran y otros elementos complementarios de seguridad”. Refieren que “el acceso al área recreativa se realiza a través de paseos principales peatonales de solera de hormigón rústico estriado al objeto de evitar deslizamientos tanto de personal de mantenimiento como de otros usuarios. Desde la zona hormigonada a los

taludes de pendientes peligrosas existen zonas verdes horizontales o de muy poca pendiente que actualmente son objeto de trabajos de mantenimiento periódico”, aunque también “se han verificado pendientes peligrosas en diversos taludes del área recreativa con inclinaciones tanto en las zonas bajas, como en las medias y altas, con valores de 40º, 50º, 60º y en algún caso 70º de inclinación. Con estas pendientes tan pronunciadas es prácticamente imposible realizar los desbroces manualmente con seguridad, puesto que es muy difícil mantener la estabilidad de los trabajadores en este tipo de pendientes, aun sin los equipos de trabajo, como son en este caso las máquinas desbrozadoras”, y al efecto de poner de manifiesto “la elevada inclinación de los taludes” incorporan al informe tres fotografías.

Consideran que “el Ayuntamiento de Ribadesella, como titular del centro de trabajo, debe dotar de los sistemas permanentes de protección colectiva necesarios para que la actual adjudicataria del servicio y las que lo sean en el futuro puedan realizar las labores correspondientes (...). Dado que se exige a (la empresa) que, como adjudicataria del servicio de mantenimiento de zonas verdes, ejecute las labores de desbroce de zonas verdes exteriores al vallado que puedan realizarse sin retroaraña, es condición indispensable que quien ejerce como propiedad de las zonas objeto de los trabajos (...) ponga a disposición de la empresa los sistemas permanentes homologados de protección colectiva necesarios./ Por lo tanto, corresponde al (Ayuntamiento) de Ribadesella la instalación de dispositivos de anclaje fijos en la parte superior de los taludes, donde a su vez el personal de (la contratista) pueda sujetar las líneas de vida portátiles mediante cables, eslingas o cordajes conjuntamente con otros medios de seguridad”.

Concluyen los técnicos que suscriben el informe que “no existen sistemas de anclaje que permitan la fijación de líneas de vida en la parte superior de cada uno de los taludes objeto de desbroce./ Debido a estas deficiencias, actualmente no es posible realizar estos trabajos manualmente de forma segura y cumpliendo con lo establecido” en la Ley de (Prevención de Riesgos Laborales) y reglamentos que la desarrollan. Este tipo de anclajes es realizado

por empresas especializadas, quienes certifican inicialmente y en revisiones de mantenimiento periódicas, las cargas y esfuerzos de tracción a que pueden estar sometidos los anclajes. Suelen ser cimentaciones de hormigón a nivel de suelo, separados unos 70 cm entre sí, equipados con un sistema de pletinas y/o argollas para conexionado de líneas de vida fijas o portátiles, mosquetones, cordajes”, etc. Por ello entienden que “no puede exigirse a (la adjudicataria) la realización de estas labores”.

8. El día 3 de junio de 2015, la Jefa de Proyectos y Obras informa que “en el pliego de prescripciones técnicas para la contratación del servicio se indicaba, dentro del punto 6 de la cláusula 12 de obligaciones del contratista, que: / Así mismo tomará todas las precauciones necesarias para evitar accidentes y perjuicios de todo orden, siendo responsable de ellos y atendiendo en esta materia a la legislación general”.

En cuanto a “la zona de actuación y sus condicionantes de pendientes”, significa que “se trata de una actuación expresamente recogida en el pliego de prescripciones técnicas, ya que dentro del anexo I se delimita el contorno de actuación por la superficie de esta área, lo que indica que se pretendía su ejecución”.

Respecto al material necesario para la ejecución del contrato, reseña que en la cláusula 8 se especifica que “la adquisición de todo tipo de material y maquinaria necesarios para la prestación del servicio será por cuenta y cargo del adjudicatario, así como los gastos de conservación y mantenimiento./ El adjudicatario deberá aportar cuantas máquinas y herramientas se precisen para (...) una buena realización del servicio concursado (p. ej. plataformas elevadoras para las operaciones de poda, etc.) y dispondrá tanto de la maquinaria mínima, como de las reservas correspondientes para suplir las normales incidencias que surjan”.

Señala que el informe aportado por la empresa destaca el riesgo de caídas a distinto nivel por pendientes “de hasta 60º o 70º”, frente a lo cual pone de relieve que “al igual que esta superficie se encuentran las zonas

ajardinadas de acceso a la playa de la Atalaya o el área de El Espino, y en ambos casos se desbroza, si bien la superficie de afección es menor a la del área del Faro, pero las pendientes, y por tanto riesgos, son similares”.

Finalmente, sobre “las medidas preventivas indicadas”, afirma que “es la empresa concesionaria la que debe adoptar las medidas que considere más adecuadas para el desarrollo del trabajo a realizar, ya que en el caso del Ayuntamiento esta actuación se hizo en unos casos a mano (cuando el estado de las zonas ajardinadas no hacía preciso maquinaria pesada) y en otros casos mediante la subcontratación de un tractor araña”.

9. Con fecha 16 de junio de 2015, el Secretario General del Ayuntamiento suscribe un informe en el que, tras recoger los antecedentes del asunto, considera “acorde con lo dispuesto en los pliegos y con el principio de proporcionalidad” la interpretación del contrato “que concluye que (...) `están incluidas en el contrato las labores de siega periódica del área recreativa del Faro de Ribadesella y subida que puedan ser realizadas sin la utilización de retroaraña. El área recreativa está compuesta por zonas valladas y zonas verdes exteriores al vallado´./ Esta actuación deberá realizarla la adjudicataria, tal como informa la Responsable del contrato, adoptando las medidas de protección y los medios de actuación que considere más adecuados para el desarrollo del trabajo a realizar”.

10. El día 14 de julio de 2015, el Interventor municipal libra un informe en el que “se limita a adherirse a lo expuesto en el informe de Secretaría de 16 de junio de 2015, que se comparte”, habida cuenta de que “únicamente se trata en el expediente de determinar la amplitud, medios y medidas de protección que afectan a las labores del contrato, sin que sean objeto de interpretación las cuestiones relacionadas con la hacienda municipal”.

11. Con fecha 15 de diciembre de 2014, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Ribadesella formula “propuesta definitiva de interpretación del contrato” en el

sentido de considerar que “están incluidas en el contrato las labores de siega periódica del área recreativa del Faro de Ribadesella y subida que puedan ser realizadas sin la utilización de retroaraña. El área recreativa está compuesta por zonas valladas y zonas verdes exteriores al vallado./ Esta actuación deberá realizarla la adjudicataria, tal como informa la Responsable del contrato, adoptando las medidas de protección y los medios de actuación que considere más adecuados para el desarrollo del trabajo a realizar”.

12. En este estado de tramitación, mediante escrito de 15 de julio de 2015, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa a la interpretación del contrato de servicios de jardinería, conservación y mantenimiento de zonas verdes y de los márgenes de los caminos municipales de Ribadesella, adjuntando a tal fin 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 de conformidad con 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 del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- De acuerdo con las normas citadas, la consulta preceptiva a este Consejo sobre interpretación de contratos administrativos está condicionada a que “se formule oposición por parte del contratista”.

El procedimiento se inicia a instancia de la empresa contratista a cuya propuesta de interpretación contractual se opone la Administración, lo que pone de manifiesto una clara “oposición” entre las posturas de las partes.

TERCERA.- El contrato cuya interpretación se somete a nuestra consideración es un contrato administrativo de servicios.

Por razón del tiempo en que fue adjudicado (21 de mayo de 2013, según consta en la resolución de adjudicación que puede consultarse en el perfil del contratante), su régimen jurídico sustantivo resulta ser el establecido en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), y en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre. Dentro del referido marco legal, el régimen al que han de ajustarse los efectos y extinción del contrato es, según el artículo 19.2 de la LCSP, el establecido por la propia Ley y sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado.

Tal régimen faculta a la Administración para el ejercicio de la prerrogativa a la que se refiere el artículo 194 de la LCSP, esto es, la de “interpretar” el contrato. Según constante jurisprudencia, la prerrogativa de interpretación unilateral de los contratos es 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 ejercitarse de conformidad con los requisitos, límites y procedimiento establecidos al efecto en el ordenamiento jurídico, con la preceptiva audiencia del contratista, en los términos de lo dispuesto en el mismo precepto legal.

Al objeto de determinar la ley aplicable al procedimiento de interpretación contractual y a la competencia del órgano que debe acordarla hemos de remitirnos al momento de incoación del procedimiento de interpretación, que en este caso se ha producido a solicitud del interesado,

formulada mediante escrito recibido en el registro del Ayuntamiento de Ribadesella el día 11 de marzo de 2015, lo que implica la aplicabilidad del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y del RGLCAP.

El artículo 97 del RGLCAP dispone que “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”. Debe señalarse, no obstante, que la disposición final primera del RGLCAP no atribuye el carácter de norma básica al citado artículo 97. Según la disposición final segunda, apartado 3, del TRLCSP, constituyen legislación básica en materia de interpretación de contratos administrativos los apartados 1, 3 y 4 del artículo 211 del TRLCSP, que recogen únicamente la necesidad de audiencia al contratista e “informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva”, por lo que entendemos que no resulta preceptiva la práctica de más trámites en los procedimientos de interpretación seguidos en la Administración local.

En el asunto que analizamos, y por lo que al trámite de audiencia se refiere, advertimos que no se ha dado al contratista la oportunidad de conocer el informe librado por la Jefa de Proyectos y Obras el día 3 de junio de 2015, en el que se afirma que el adjudicatario realiza en otras zonas de pendiente y peligro similar a la del área recreativa del Faro los mismos trabajos que rechaza efectuar en esta última por razones de seguridad, y se indica que corresponde a la empresa contratista la adopción de las medidas preventivas que considere “más adecuadas”. Tampoco ha podido conocer la modificación de la propuesta

administrativa de interpretación contractual efectuada a lo largo de la instrucción del procedimiento. En efecto, la propuesta interpretativa que se contiene en la resolución de inicio, notificada al contratista, señala que “están incluidas en el contrato las labores de siega periódica del área recreativa del Faro de Ribadesella y subida que puedan ser realizadas sin la utilización de retroaraña. El área recreativa está compuesta por zonas valladas y zonas verdes exteriores al vallado”. Tal propuesta se modifica, siguiendo el sentido del informe librado por la Jefa de Proyectos y Obras al que hemos aludido anteriormente, para quedar convertida en una “propuesta definitiva” que incorpora, junto con un texto idéntico al de la resolución de inicio, la precisión de que “esta actuación deberá realizarla la adjudicataria, tal como informa la Responsable del contrato, adoptando las medidas de protección y los medios de actuación que considere más adecuados para el desarrollo del trabajo a realizar”. En la medida en que el desconocimiento de tales actuaciones por parte del adjudicatario, con la consiguiente privación de la posibilidad de formular alegaciones, puede producirle indefensión, entendemos que no es posible la terminación del procedimiento en el estado actual de tramitación, y que debe darse audiencia al contratista del expediente completo antes de redactar una nueva propuesta de resolución.

Ahora bien, con independencia del defecto de tramitación señalado, hemos de poner de manifiesto que la propuesta de resolución que se somete a nuestra consideración es tan imprecisa que no hace sino incrementar las dudas interpretativas tanto acerca de la determinación de la concreta superficie de terreno en la que las labores de siega pueden ser realizadas sin la utilización de retroaraña, como sobre las medidas preventivas que requiere la ejecución del contrato. Si las afirmaciones vertidas en el informe técnico aportado por la contratista fueran ciertas, resultaría que ambos asuntos estarían directamente relacionados, pues, aun reconociendo la posibilidad de segar los taludes de gran pendiente de forma manual, esto es, con la maquinaria exigible para la realización de labores de jardinería en la cláusula 8 del pliego de prescripciones técnicas, aquellos trabajos no podrían llevarse a cabo sin el empleo de medidas

de seguridad ciertamente extraordinarias cuyo coste y viabilidad técnica deberían aclararse antes de determinar a cuál de las partes corresponde su asunción. Al objeto de resolver estas cuestiones podría resultar de gran interés traer al procedimiento de interpretación contractual los cálculos en su día efectuados para determinar el precio del contrato; aspecto este al que no se refiere el pliego de cláusulas administrativas particulares, pese a exigirlo el artículo 302 del TRLCSP. En cualquier caso, antes de la celebración del nuevo trámite de audiencia deberán recabarse cuantos informes resulten precisos para la fijación definitiva, con arreglo a criterios técnicos, tanto de las zonas que pueden ser objeto de siega sin utilizar un tractor retroaraña, como de las medidas de seguridad que requiere la ejecución del contrato atendiendo, entre otros extremos, al precio del mismo.

Siguiendo con el análisis del procedimiento, y por lo que se refiere a la competencia para dictar la resolución interpretativa, el artículo 210 del TRLCSP la atribuye al "órgano de contratación", y el artículo 97 del RGLCAP al "órgano que haya celebrado el contrato". La adjudicación objeto de este expediente fue acordada por la titular de la Alcaldía, por lo que será esta quien deberá dictar la resolución que ponga fin al procedimiento que ahora analizamos. Ahora bien, no constituye una práctica correcta la de que el órgano competente para resolver el procedimiento (la Alcaldía, en este caso) suscriba también la propuesta de resolución. Las propuestas de resolución -a las que el artículo 175 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, denomina "informes para resolver"- tienen como finalidad facilitar a la autoridad competente para resolver el procedimiento los elementos precisos para que pueda formarse un juicio recto sobre el sentido de la resolución que haya de adoptar en cada caso, por lo que va de suyo que su elaboración atañe a una persona distinta de aquella a la que corresponda dictar la resolución que pone fin al procedimiento, lo que deberá tener en cuenta la Administración consultante al redactar la nueva propuesta de resolución.

Finalmente, por lo que se refiere al plazo de resolución del procedimiento y a los efectos derivados del transcurso de aquel, hemos de señalar que, a falta de una regulación completa del procedimiento de interpretación contractual en la normativa específica, deben aplicarse de forma supletoria las reglas contenidas en el título VI de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC). Sentado lo anterior, y en cuanto a la duración del procedimiento, es jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo (reflejada, entre otras, en las Sentencias de 13 de marzo de 2008, 9 de septiembre de 2009 y 8 de septiembre de 2010, si bien referida al procedimiento de resolución contractual) que de la aplicación supletoria de la LRJPAC, que se infiere de la condición autónoma de aquel procedimiento para el que no existe una regulación específica en la normativa de contratación, se deducen las siguientes consecuencias: a) La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla dentro del plazo máximo que se fije en cada caso, y en su defecto en el de tres meses. b) Aquel plazo máximo ha de contarse, en los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación. c) La falta de notificación en plazo de la resolución expresa produce la caducidad del procedimiento siempre que haya sido iniciado de oficio, pues la Administración ejercita en él potestades de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables.

Si bien no existen pronunciamientos jurisprudenciales sobre la aplicación del instituto de la caducidad a los procedimientos de interpretación de los contratos administrativos, la doctrina jurisprudencial antes referida podría extenderse a ellos, atendida la similitud entre las prerrogativas resolutorias y de interpretación contractual, susceptibles ambas de producir efectos onerosos para el contratista.

Sin embargo, llegados a este punto, debe recordarse que, como ya hemos señalado, en el supuesto objeto de dictamen el procedimiento de interpretación se inicia a petición del contratista. Por ello, debe distinguirse el efecto de caducidad que produce la falta de resolución en plazo en los

procedimientos iniciados de oficio por la Administración del efecto que el transcurso del plazo máximo para resolver y notificar la resolución tiene en el caso de procedimientos tramitados a instancia de parte. En estos últimos, tal y como recoge el artículo 43.1 de la LRJPAC, transcurrido el plazo de tres meses desde el momento en que la solicitud tuvo entrada en el registro del órgano competente para su tramitación sin haberse notificado resolución expresa operan los efectos del silencio administrativo, pero subsiste el deber de resolver expresamente, incluso más allá del plazo previsto. La disposición final tercera, apartado segundo, del TRLCSP dispone que "En todo caso, en los procedimientos iniciados a solicitud de un interesado para los que no se establezca específicamente otra cosa y que tengan por objeto o se refieran a la reclamación de cantidades, el ejercicio de prerrogativas administrativas o a cualquier otra cuestión relativa de la ejecución, consumación o extinción de un contrato administrativo, una vez transcurrido el plazo previsto para su resolución sin haberse notificado ésta, el interesado podrá considerar desestimada su solicitud por silencio administrativo, sin perjuicio de la subsistencia de la obligación de resolver". Puesto que la recepción de la solicitud formulada por el contratista tuvo entrada en el registro del órgano competente para su tramitación el día 11 de marzo de 2015, resulta que el plazo máximo de tres meses para resolver y notificar la resolución ha sido superado, por lo que aquel deberá entender su petición desestimada por silencio administrativo y estará facultado para acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa. Sin embargo, la Administración mantiene su obligación de dictar resolución expresa conforme al régimen previsto en el artículo 43.3.b) de la LRJPAC.

Ahora bien, de acuerdo con lo anteriormente señalado, no procede dictar en este momento una resolución que ponga fin al procedimiento, debiendo retrotraerse el mismo al objeto de practicar cuantos actos de instrucción resulten precisos y, una vez otorgada nueva audiencia al interesado y formulada otra propuesta de resolución, deberá recabarse de este Consejo el preceptivo dictamen.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no es posible un pronunciamiento sobre el fondo de la consulta solicitada, y que debe retrotraerse el procedimiento al objeto de practicar las actuaciones antes referidas, dar audiencia al interesado y, formulada nueva propuesta de resolución, recabar de este Consejo el preceptivo dictamen.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,