

Expediente Núm. 180/2015
Dictamen Núm. 183/2015

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 celebrada el día 22 de octubre de 2015, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Presidencia de 7 de octubre de 2015 -registrada de entrada el día 9 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la resolución del contrato de obras para la construcción de un punto limpio.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Mediante Acuerdo de la Comisión Delegada del Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos en Asturias de 31 de marzo de 2014, se adjudica el contrato de obras de construcción de un punto limpio en Ribadedeva a la empresa, por un precio de 349.544,56 € euros -IVA excluido-.

El día 28 de abril de 2014 el contrato se formaliza en documento administrativo. En su cláusula primera se establece que el contratista “se compromete a la ejecución de las obras de construcción (de) un punto limpio

en Llavandes, en el municipio de Ribadedeva, en las condiciones detalladas en su oferta, con arreglo al proyecto técnico y al pliego de cláusulas administrativas particulares que figuran en el expediente; documentos contractuales que acepta incondicionalmente y sin reserva alguna”.

Según determina la cláusula tercera del contrato, “el plazo de ejecución es de seis meses, contados desde el día siguiente al de la firma del acta de comprobación del replanteo, que se realizará el próximo día veintiséis de mayo de dos mil catorce”.

En el antecedente 4 del contrato se señala que “el adjudicatario ha presentado toda la documentación requerida con fecha 9 de abril de 2014. Entre dicha documentación se halla la constitución, con fecha 7 de abril de 2014, de aval, en concepto de garantía definitiva (...), por importe de 34.954,46 euros, que no será devuelta o cancelada hasta que se haya producido el vencimiento del plazo de garantía y cumplido satisfactoriamente el contrato o resuelto este sin culpa del contratista”.

2. Obra incorporado al expediente el pliego de cláusulas administrativas particulares por el que se rige la contratación. Es objeto del contrato, a tenor de la cláusula 1.^a de este pliego, “la ejecución de las obras de construcción de un punto limpio en el municipio de Ribadedeva, en la localidad de Llavandes”. La cláusula 8.^a dispone que “el plazo máximo de ejecución de la obra será de seis meses, a contar desde el día siguiente al de la firma del acta de comprobación del replanteo (...). El plazo contractual solo será prorrogable cuando concurren las circunstancias y requisitos exigidos por la legislación vigente”. En la cláusula 14.^a se enumeran los “derechos y obligaciones específicas de las partes”, y se precisa que se exigirán “además de las obligaciones generales derivadas del régimen jurídico del presente contrato”. Según la cláusula 39.^a, “el contrato se entenderá cumplido por el contratista cuando este haya realizado de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción del Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos en Asturias la

totalidad de su objeto". Por último, la cláusula 44.^a dispone que "el incumplimiento por el contratista de cualquiera de las obligaciones establecidas con carácter preceptivo en el presente pliego podrá ser causa de resolución del contrato./ Serán además causas de resolución del contrato las señaladas en los artículos 223 y 237 del TRLCSP./ Cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista, este deberá indemnizar al Consorcio los daños y perjuicios ocasionados. La indemnización se hará efectiva, en primer término, sobre la garantía que, en su caso, se hubiese constituido, sin perjuicio de la subsistencia de la responsabilidad del contratista en lo que se refiere al importe que exceda del de la garantía incautada./ En todo caso el acuerdo de resolución contendrá pronunciamiento expreso acerca de la procedencia o no de la pérdida, devolución o cancelación de la garantía que, en su caso, hubiese sido constituida".

3. Entre la documentación remitida consta una copia del aval bancario concedido por una entidad financiera al contratista para la ejecución de las obras de "construcción de una estación de transferencia con punto limpio en Llavandes, en el municipio de Ribadedeva", por importe de 34.954,46 €.

4. La Comisión Delegada del Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos en Asturias, en sesión celebrada el 23 de febrero de 2015, acordó "una ampliación en el plazo de ejecución" de las obras "de tres meses y medio".

5. Con fecha 11 de mayo de 2015, el contratista presenta un escrito en el registro del Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos en Asturias en el que manifiesta que "con fecha 22 de abril de 2015 se recibió en nuestras oficinas escrito por parte de COGERSA informando sobre la apertura de expediente de rescisión del contrato" de referencia. Indica que la obra "está prácticamente finalizada, siendo la obra subcontratada la que genera un retraso mayor debido al incumplimiento sistemático por parte de las empresas subcontratadas", que

“no han sido capaces de cumplir sus acuerdos (...), lo que nos ha obligado a iniciar negociaciones con otras empresas para la ejecución de las partidas que faltan”. Añade que “debido a la grave crisis” la contratación de “una nueva empresa que asumiera la ejecución de dichas partidas se ha visto ralentizada (...); no obstante, a día de hoy dichas contrataciones están muy avanzadas, lo que nos permite afirmar que en el plazo de dos meses a contar desde la fecha de este escrito nos comprometemos a tener finalizado el contrato de obras”. Solicita “una nueva ampliación de plazo de dos meses a contar desde la fecha de este escrito que nos permita finalizar el contrato de obras que vincula a ambas partes”.

6. La Directora de las Obras del Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos en Asturias suscribe, el 9 de septiembre de 2015, un informe en el que señala que las obras “tenían un plazo de ejecución de 6 meses. Dicho plazo se incrementó en 3 meses y medio (...). Con dicha ampliación, el plazo total de ejecución de la obra se cumplía el 13 de marzo de 2015”. En esa fecha “la obra estaba ejecutada presupuestariamente únicamente en un 61%, existiendo importantes partidas sin ejecutar y no habiendo entregado el contratista plan de obra para la finalización de las unidades pendientes./ Desde el mes de diciembre de 2014 la situación económica y organizativa de la empresa (...) comenzó a deteriorarse, reduciéndose la actividad de la obra de forma importante debido fundamentalmente a la imposibilidad del contratista principal de contratar a las empresas especializadas necesarias para determinados trabajos, así como a problemas para la compra de materiales y otros suministros”. Señala que “esta Dirección informó al órgano de contratación, en fecha 1 de abril de 2015 (...), recomendando que valorara la posibilidad de, una vez incumplido el plazo de ejecución previsto, optar (...) por la resolución del contrato”. Añade que “la actividad en las obras desde dicha fecha ha sido similar o incluso inferior a la que existía en el mes de abril, manteniéndose los problemas generales para contratación, existiendo una mínima actividad en la

obra y repitiéndose problemas de coordinación de seguridad e información a COGERSA en relación a los trabajos previstos, personal en obra y calidad de materiales utilizados, a lo que se une en los últimos tiempos la total ausencia de comunicación con los responsables de la empresa, que no atienden a llamadas o comunicaciones por correo electrónico”.

Adjunta una tabla con un “resumen de las certificaciones de obra ejecutada, en las que se demuestra la baja actividad existente y la dificultad de poder predecir alguna fecha de finalización para los trabajos previstos”. En ella se observa que en el mes de agosto de 2015 se encontraba pendiente de ejecutar un 34,49% de la obra. Explica que “desde el mes de febrero se realizan muy pocos trabajos, reduciéndolos a obras de albañilería y estructura metálica realizadas por dos operarios propios (...). Este personal es desplazado también a las obras también semiparalizadas de la estación de Ribadesella, lo que hace que la apertura de una obra implique el cierre de la otra”.

Manifiesta que “durante los últimos meses no existe tampoco una información por parte del contratista a esta Dirección en lo relativo a la planificación prevista de los trabajos, ni se cumplen los procedimientos establecidos en obra de envío de características técnicas de materiales previamente a su instalación en obra, aviso para revisión previo a montaje de elementos estructurales e incluso en algún caso se realizan cambios sobre las especificaciones de proyecto sin solicitar autorización a esta Dirección”.

Concluye que “la falta de actividad en la obra, así como la mínima comunicación del empresario responsable con esta Dirección”, y la “falta de rigor técnico existente en los últimos meses recomienda (...) se proceda a la resolución del contrato, que acumula más de cinco meses de retraso sobre un total aprobado de 9 meses y medio”. Señala que “el estado de las obras a fecha de hoy no hace necesario que, en caso de que se rescinda el contrato, COGERSA asuma costes derivados de la reposición o reparación de unidades ya ejecutadas que se hayan deteriorado o no sean conformes, por lo que se considera que no procede la reclamación de indemnizaciones por daños, ya que

las unidades ejecutadas y certificadas se utilizarán tal y como están para la finalización posterior de la obra”.

7. El día 16 de septiembre de 2015, el Gerente del Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos en Asturias resuelve “iniciar expediente de resolución del contrato de obras para la construcción de un punto limpio en el municipio de Ribadedeva por la demora producida en la ejecución del plazo total previsto (...), el cual debería haber finalizado el pasado día 13 de marzo de 2015, sin que aún (...) hayan finalizado ni se prevea su finalización en un periodo razonable, y con una mínima calidad de ejecución y garantía de cumplimiento de las normas de seguridad”. Asimismo, acuerda “otorgar el trámite de audiencia tan solo (al contratista)”, ya que no está “previsto a esta fecha la exigencia de indemnización por daños y perjuicios”. Consta practicada la notificación al interesado el día siguiente.

8. El 22 de septiembre de 2015, el contratista presenta un escrito en el registro del Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos en Asturias en el que manifiesta que “ciertamente las indicadas obras llevan un retraso significativo (...), si bien en la actualidad se están ejecutando a un ritmo normal, por lo que de seguir así (...) finalizarán en un mes o mes y medio”. Explica que “la situación creada es consecuencia directa de la grave crisis económica”, que “ha traído como consecuencia la necesidad de variar o renegociar las formas de pago inicialmente acordadas”, por lo que la empresa se ha visto obligada a “buscar apoyos en entidades bancarias (...) con el fin de que (...) se atendiesen directa y puntualmente los necesarios pagos a proveedores (...). Consecuencia de ello es que las obras (...) siguen el ritmo que marca la entidad bancaria, pues cuando atiende las obligaciones con proveedores estos cumplen a su vez con la entrega de materiales o la prestación de sus servicios y cuando no es así las obras se paralizan o ralentizan, careciendo en la actualidad (el contratista) de liquidez para atender a sus proveedores directamente”. Entiende “que lo

manifestado no justifica el incumplimiento de los plazos de ejecución de la obra, pero sí trata de explicar los motivos que han dado lugar a la demora” en los mismos.

9. El Secretario y la Interventora del Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos en Asturias suscriben, el 1 de octubre de 2015, un “informe conjunto” en el que se recuerda que “tanto el pliego de cláusulas administrativas particulares en su cláusula 8.ª como el propio contrato en su cláusula tercera prevén (...) un plazo de ejecución total de seis meses contados desde el siguiente al de la firma del acta de comprobación del replanteo”, que “tuvo lugar el día veintiséis de mayo de dos mil catorce, comenzando el plazo (...) el día veintisiete de mayo de dos mil catorce”. Añaden que “durante la ejecución de las obras fue aprobada hasta la fecha una petición de ampliación del plazo de ejecución, por causas no imputables al contratista, de tres meses y medio, finalizando pues la ejecución de las obras citadas el trece de marzo de dos mil quince”. Explican que “por resolución de la Presidencia de fecha veintitrés de julio de 2015 se acordó la caducidad del expediente iniciado para resolver el contrato por la demora en el incumplimiento del plazo total de ejecución, al haber finalizado el plazo máximo para resolver el expediente sin que fuera posible la adopción del acuerdo pertinente”.

Subrayan que el informe emitido por la Directora de las Obras el día 9 de septiembre de 2015 pone de manifiesto “el incumplimiento del plazo total y la necesidad de tramitar el oportuno expediente de resolución del contrato (...), al no haber finalizado ni preverse su finalización en un periodo razonable y con una mínima calidad de ejecución y garantía de cumplimiento de las normas de seguridad./ En dicho informe se recoge expresamente la falta de exigencia de indemnización alguna por daños y perjuicios”.

En relación con las alegaciones presentadas por el contratista, consideran que “no se deduce claramente si (...) muestra su oposición a la resolución instada, dado que (...) se limita a explicar los motivos que han dado

lugar a la demora". No obstante, entienden que su manifestación de que "en la actualidad las obras se están ejecutando a un ritmo normal, por lo que de seguir así (...) finalizarían en un mes o mes y medio", supone una oposición a la resolución del contrato. Estiman que "la crisis económica y la desconfianza entre las empresas" que se alega "no desvirtúan que dicha demora sea tan solo imputable al contratista, como él mismo reconoce en su escrito". Añaden que "la posible ampliación de plazo que se deduce del escrito presentado parece insostenible en base al informe elaborado por la Dirección Facultativa".

Concluyen que "previo dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias procede resolver el contrato (...), al haber finalizado el plazo total para su ejecución el pasado trece de marzo de dos mil quince por causas tan solo imputables al contratista, desestimando además el plazo de ampliación solicitado por los motivos señalados en el informe emitido por la Dirección Facultativa. Dicha resolución no podrá acordar la incautación o pérdida de la garantía y deberá pronunciarse expresamente sobre tal extremo, dado que para que fuese posible esa incautación debería haberse concedido el trámite de audiencia (...) al avalista".

10. El día 5 de octubre de 2015, el Gerente del Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos en Asturias formula propuesta de resolución en la que señala que "ha concluido el plazo para (la) finalización" de las obras y que "las razones de oposición esgrimidas por el contratista no disminuyen su responsabilidad en la demora en la total ejecución de la obra, por cuanto el contrato de obras adjudicado se rige por el principio de riesgo y ventura (...) y las relaciones entre él y sus subcontratistas no afectan a este Consorcio (...), siendo además incierto que las obras se estén ejecutando en la actualidad a un ritmo normal (...), y por ello resulta insostenible que en el plazo de un mes o mes y medio (...) finalicen las mismas, el cual es además contradictorio con la afirmación que hace de que el ritmo de la obra viene fijado por una entidad bancaria que financia a la empresa y que cuando aquella falla las obras se ralentizan y no

avanzan, y en consecuencia los plazos se incumplen". Añade que "antes de la tramitación de este expediente de resolución del contrato fue tramitado otro (...) con el mismo fin en el que en trámite de alegaciones el contratista en el mes de mayo de 2015 se comprometía (a) finalizar la obra en el plazo de dos meses, solicitando ese plazo de ampliación para su finalización. Plazo que ha transcurrido ampliamente a esta fecha sin que apenas haya avanzado la ejecución de las obras".

Propone "denegar expresamente la petición de ampliación de plazo deducida de las alegaciones presentadas por (el contratista)"; "resolver el contrato (...) por la demora en la ejecución del plazo total previsto en el contrato y ampliación en su día concedida, por causas tan solo imputables al contratista"; no proceder a la "incautación o pérdida de la garantía definitiva prestada", al "no contemplarse (...) indemnización alguna por daños y perjuicios", y "notificar el presente acuerdo (al contratista) con indicación del régimen de recursos".

11. En este estado de tramitación, mediante escrito de 7 de octubre de 2015, esa Presidencia solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de resolución del contrato de obras de construcción de un punto limpio en Ribadedeva, 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 de la Presidencia del Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos en 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, que disponen que “Podrán solicitar dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias: (...) Los titulares de las Presidencias de las entidades locales en los supuestos en que preceptivamente vengan establecidos por la legislación a la que hayan de sujetarse”. En este sentido, y en lo que se refiere a la naturaleza jurídica del Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos en Asturias, no desconoce este Consejo las novedades introducidas por la disposición final segunda de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que modifica la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para incluir una nueva disposición adicional vigésima relativa al régimen jurídico de los consorcios. En cualquier caso, y a los solos efectos de delimitar nuestra intervención en la emisión de este dictamen, debemos señalar que no consta la adopción de acuerdo alguno de adscripción en los términos de lo establecido en la disposición citada. Igualmente, los estatutos del Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos en Asturias determinan, en su artículo 1.º, que la constitución del Consorcio se realiza “conforme a las previsiones contenidas en la vigente legislación de régimen local”, sin que tampoco conste la modificación de aquellos en este aspecto. Por tanto, este Consejo considera que actualmente se mantienen los criterios para intervenir a solicitud de la Presidencia del Consorcio, del mismo modo que manifestamos en nuestro Dictamen Núm. 113/2015.

SEGUNDA.- De acuerdo con los preceptos citados, la consulta preceptiva a este Consejo sobre resolución de contratos administrativos está condicionada a que “se formule oposición por parte del contratista”.

En el asunto ahora examinado, tal y como indica el informe conjunto emitido por el Secretario y por la Interventora del Consorcio consultante, el contratista no manifiesta una expresa oposición a la resolución contractual. Sin embargo, indica que las obras “en la actualidad se están ejecutando a un ritmo normal, por lo que de seguir así (...) finalizarán en un mes o mes y medio”, lo que nos permite deducir su voluntad de concluir el objeto del contrato adjudicado y presumir, por tanto, su oposición a la resolución del contrato. Lo expuesto justifica la intervención de este Consejo Consultivo.

TERCERA.- La calificación jurídica del contrato que examinamos es la propia de un contrato administrativo de obras.

Por razón del tiempo en que fue adjudicado -31 de marzo de 2014-, su régimen jurídico sustantivo resulta ser el establecido en el 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 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 del TRLCSP, 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.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 210 del TRLCSP, la Administración ostenta la prerrogativa de acordar la resolución de los contratos y determinar los efectos de esta dentro “de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley”. En el mismo sentido, el artículo 114 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local (en adelante TRRL), aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, atribuye al órgano de la entidad local competente para contratar la

facultad de acordar la resolución de los contratos celebrados con los límites, requisitos y efectos legalmente señalados.

El ejercicio de tal prerrogativa, a fin de garantizar no solo 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 la sujeción a las normas procedimentales que lo disciplinan. Si se incumple el procedimiento, la imputación de la causa resolutoria pierde su legitimación, pues, como acabamos de indicar, aquella potestad solo se puede ejercer con respeto a los límites y requisitos señalados en la Ley.

La instrucción de los procedimientos de resolución contractual se encuentra sometida con carácter general a lo dispuesto en los apartados 1, 3 y 4 del artículo 211 y en el apartado 1 del artículo 224 del TRLCSP, que se remite a la regulación de desarrollo contenida en el artículo 109.1 del RGLCAP. Esta última norma sujeta la resolución del contrato al cumplimiento de los siguientes requisitos: audiencia del contratista por plazo de diez días naturales, en caso de propuesta de oficio; audiencia, en el mismo plazo, del avalista o asegurador si se propone la incautación de la garantía; informe del Servicio Jurídico, salvo que este último no sea necesario atendiendo a la causa resolutoria, y "dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva, cuando se formule oposición por parte del contratista". En el ámbito de la Administración local, el artículo 114 del TRRL establece como necesarios para la resolución de los contratos los informes de la Secretaría y de la Intervención Municipal. Tal y como señalamos en nuestro Dictamen Núm. 162/2015, la emisión de ambos resulta preceptiva con independencia de la causa de la resolución contractual.

Con carácter general, el expediente sometido a nuestra consideración da cuenta del cumplimiento de todos los trámites señalados. Se ha dado audiencia a la empresa adjudicataria. No obstante, observamos que el referido trámite se evacua prematuramente, al tiempo de dictarse la resolución de incoación y antes de librarse los informes de la Secretaría y de la Intervención, si bien en

este supuesto nada sustancial se aporta al expediente con posterioridad al mismo. No se ha concedido audiencia a la entidad avalista, lo que resulta justificado en la ausencia de una propuesta de incautación de la garantía depositada.

También hemos de referirnos a la competencia para acordar, en su caso, la resolución del contrato. Los artículos 210 del TRLCSP y 109 del RGLCAP la atribuyen al "órgano de contratación". La adjudicación objeto de este expediente fue acordada por la Comisión Delegada del Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos en Asturias, por lo que será esta quien deberá dictar la resolución que ponga fin al procedimiento que ahora analizamos.

En cuanto al plazo máximo para resolver y notificar la resolución que recaiga, advertimos que, iniciado de oficio el procedimiento de resolución contractual mediante Resolución de la Gerencia de ese Consorcio de 16 de septiembre de 2015, en la fecha de emisión de este dictamen resta por transcurrir gran parte del plazo máximo de tres meses establecido en el artículo 42.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), aplicable al procedimiento de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 13 de marzo de 2008 -ECLI:ES:TS:2008:643-, Sección 4.ª, y de 9 de septiembre de 2009 -ECLI:ES:TS:2009:5567- y 8 de septiembre de 2010 -ECLI:ES:TS:2010:4766-, Sección 6.ª, entre otras). No resulta de la documentación remitida que la Administración haya utilizado la posibilidad de suspender el transcurso de dicho plazo de resolución por causa de la petición de dictamen a este Consejo Consultivo, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 42.5.c) de la LRJPAC, de lo que, en todo caso, advertimos a los efectos oportunos.

Por último, se aprecia que no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar al interesado, en los términos de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LRJPAC, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución -y

notificación- del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

CUARTA.- En relación con el fondo del asunto, debemos indicar que, en caso de concurrir causa resolutoria, 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.

Con arreglo al marco legal anteriormente señalado, resulta aplicable a la determinación de las causas y efectos de la resolución de este contrato el TRLCSP. Las causas de resolución previstas con carácter general para los contratos administrativos son las recogidas en el artículo 223 del TRLCSP. La cláusula 44.^a del pliego de las administrativas particulares considera, además, como causas de resolución “el incumplimiento por el contratista de cualquiera de las obligaciones establecidas con carácter preceptivo en el presente pliego” y las previstas en el artículo 237 del TRLCSP, relativas a los contratos de obras.

La Administración considera en su propuesta de resolución que procede la resolución contractual “por la demora en la ejecución del plazo total previsto en el contrato y ampliación en su día concedida, por causas tan solo imputables al contratista”.

Por su parte, el adjudicatario reconoce que “ciertamente las indicadas obras llevan un retraso significativo”. Explica que “la situación creada es consecuencia directa de la grave crisis económica”, que “ha traído como consecuencia la necesidad de variar o renegociar las formas de pago inicialmente acordadas” con los proveedores o subcontratistas, por lo que “las obras (...) siguen el ritmo que marca la entidad bancaria”. Es consciente de que tal situación “no justifica el incumplimiento de los plazos de ejecución de la obra”, pero considera que podría finalizar las mismas en “un mes o mes y medio”.

De los documentos e informes obrantes en el expediente resulta que, según determina la cláusula tercera del contrato, “el plazo de ejecución es de

seis meses, contados desde el día siguiente al de la firma del acta de comprobación del replanteo". A pesar de que tal acta no obra en el expediente, la cláusula citada indica que "se realizará el próximo día veintiséis de mayo de dos mil catorce". La Comisión Delegada del Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos en Asturias, en sesión celebrada el 23 de febrero de 2015, acordó conceder a la empresa contratista "una ampliación en el plazo de ejecución (...) de tres meses y medio".

El informe emitido por la Directora de Obras señala que, en la fecha de vencimiento del plazo total de ejecución de la obra, aquella "estaba ejecutada presupuestariamente únicamente en un 61%", y que en el mes de agosto de 2015 se encontraba pendiente de ejecutar un 34,49%. Además, refiere la existencia de "problemas de coordinación de seguridad e información a COGERSA" y de una "total ausencia de comunicación con los responsables de la empresa". Añade que "durante los últimos meses no (...) se cumplen los procedimientos establecidos en obra de envío de características técnicas de materiales previamente a su instalación en obra, aviso para revisión previo a montaje de elementos estructurales e incluso en algún caso se realizan cambios sobre las especificaciones de proyecto sin solicitar autorización a esta Dirección".

A la vista de ello, resulta claro que en la fecha de inicio del expediente de resolución contractual la realización de la obra no había concluido, lo que supone un retraso de más de seis meses sobre el plazo de ejecución previsto, incluida la prórroga otorgada. En el mes anterior a la incoación del procedimiento se encontraba ejecutado únicamente un 65,51% de la obra. El propio contratista reconoce que la causa de tal demora es la ausencia o ralentización, en determinados momentos, del suministro de materiales o servicios debido a sus dificultades para hacer frente a los pagos correspondientes. Esta circunstancia en modo alguno resulta imputable a la Administración, sino al contratista, por lo este es el culpable de la resolución contractual.

Por otra parte, la empresa contratista considera que puede concluir la obra en el plazo de “un mes o mes y medio”. Sin embargo, como señala la Directora Facultativa de las Obras, el hecho de que en el mes de marzo de 2015 se hubiera ejecutado un 61% de la obra y en el mes de agosto del mismo año la ejecución solo alcanzara un 65,51% del total pone de manifiesto el bajo ritmo al que avanzan los trabajos, lo que permite entender la imposibilidad de cumplir con tal plazo. A ello debemos añadir que, tal y como recoge la propuesta de resolución, con ocasión de la tramitación de un anterior expediente de resolución contractual -cuya caducidad se declaró posteriormente y sobre el que este Consejo tuvo la oportunidad de pronunciarse en su Dictamen Núm. 113/2015- el contratista ya planteó el 11 de mayo de 2015 la posibilidad de ejecutar el contrato en el plazo de dos meses, lo que, obviamente, no ha logrado cumplir.

Por ello, consideramos que procede la resolución del contrato conforme a lo dispuesto en el artículo 223.d) del TRLCSP, que recoge como causa de resolución del contrato de obras la “demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista”.

Finalmente, en cuanto a los efectos de la resolución contractual, el artículo 225.3 del TRLCSP señala que “Cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista, éste deberá indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados”. No obstante, el informe técnico emitido por la Directora Facultativa de los trabajos indica que “el estado de las obras a fecha de hoy no hace necesario que, en caso de que se rescinda el contrato, COGERSA asuma costes derivados de la reposición o reparación de unidades ya ejecutadas que se hayan deteriorado o no sean conformes, por lo que se considera que no procede la reclamación de indemnizaciones por daños, ya que las unidades ejecutadas y certificadas se utilizarán tal y como están para la finalización posterior de la obra”. En atención a ello, y sin perjuicio de la existencia de otros posibles daños o perjuicios que este Consejo no entra a valorar, la propuesta de resolución formulada estima que “no procede la

incautación o pérdida de la garantía definitiva prestada”, lo que resulta congruente con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo citado.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede la resolución, por incumplimiento del contratista, del contrato de obras de construcción de un punto limpio en Ribadedeva, sometido a nuestra consulta.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMA. SRA. PRESIDENTA DEL CONSORCIO PARA LA GESTIÓN DE RESIDUOS
SÓLIDOS EN ASTURIAS.