

Expediente Núm. 106/2016
Dictamen Núm. 126/2016

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 19 de mayo de 2016, 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 Alcaldía de 8 de abril de 2016 -registrada de entrada el mismo día-, examina el expediente relativo a la interpretación del contrato de gestión de los servicios de recogida y transporte de los residuos urbanos y de la limpieza viaria.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Mediante escrito de 17 de febrero de 2016, el Ayuntamiento de Grado comunica al representante de la empresa contratista del servicio público de recogida de residuos sólidos urbanos y de limpieza viaria que “a partir del 1 de marzo” se modificará la gestión del servicio, y le solicita que “remitan a esta Administración la relación de vehículos y bienes afectos al servicio que han sido

amortizados a lo largo de la concesión (y que) por ello deben ser traspasados al Ayuntamiento”.

2. El día 22 de febrero de 2016, la contratista responde al requerimiento y señala que en “los pliegos de cláusulas administrativas particulares (...) no se contemplaba (la) reversión de los medios materiales adscritos al contrato”, por lo que “son de propiedad de la empresa y por tanto no hay ningún bien afecto al servicio que deba (...) ser traspasado al Ayuntamiento”.

3. Con fecha 24 de febrero de 2016, y a solicitud de la Concejala de Hacienda y Patrimonio del Ayuntamiento, el Interventor Municipal suscribe un informe sobre la facturación mensual del servicio y el importe abonado por el Ayuntamiento “en concepto de amortización de inversiones”. Tras detallar en un cuadro el importe de las amortizaciones de los distintos elementos adscritos al contrato, concluye afirmando que “aquellas inversiones que figuren como abonadas por la Administración y cuyo coste no ha sido soportado por la propia concesionaria (...) debieran revertir a la propia Administración como elementos adscritos al servicio, tal como los 168 contenedores, la barredora, el recolector, etc.”.

4. El día 24 de febrero de 2016, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Grado acuerda “comunicar a la empresa concesionaria (...) y al personal afecto al servicio que los bienes adscritos al servicio que se detallan en el informe del Interventor Municipal deben quedar el día 29 de febrero a disposición municipal como afectos a la recogida de residuos sólidos (...) urbanos y la limpieza viaria, debiendo firmarse el acta de recepción y entrega por ambas partes (...). Una vez suscrito el acta y en el marco de los plazos que señalan los pliegos podrá tramitarse la devolución de la garantía constituida por la empresa”.

5. Con fecha 29 de febrero de 2016, la empresa contratista presenta un recurso de reposición frente al acuerdo anterior. Por lo que ahora interesa, indica que “si lo que pretende el Ayuntamiento (...) es suscitar una cuestión interpretativa no le queda más remedio que acudir al procedimiento legalmente previsto para dicha finalidad, pero la omisión de este procedimiento específico nuevamente resalta la nulidad del acuerdo que recurrimos./ Así, junto a la nulidad derivada del propio requerimiento, y que se incardina en los supuestos del apartado f) del artículo 62.1” de la Ley 30/1992, “se añade en este caso la falta de procedimiento al que alude el apartado e) del artículo 62.1 de la citada Ley”. Solicita que “se proceda a suspender el acuerdo impugnado en base a los motivos de nulidad imputados”, y añade que solo para el caso de que “el Ayuntamiento persista en su voluntad de cumplir el requerimiento dictado, y solo para ese caso, mi representada para favorecer el servicio y no generar problemas a la población procederá a la entrega material de los bienes”.

6. El día 14 de marzo de 2016 emite informe el Secretario Municipal sobre el recurso interpuesto. A la vista de lo manifestado por la empresa, y teniendo en cuenta la normativa que cita sobre la potestad de interpretación de los contratos, concluye que resulta preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, por lo que concluye que “no se ha seguido el procedimiento” sobre interpretación de contratos.

7. Con fecha 16 de marzo de 2016, a propuesta de la Concejala de Hacienda, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Grado acuerda “estimar parcialmente el recurso de reposición (...), en el sentido de aceptar que la actuación municipal tenga que seguir los trámites establecidos para la interpretación contractual con oposición del contratista”, por lo que se ordena “la retroacción del expediente iniciando nuevamente el trámite de audiencia sobre la interpretación contractual”, y que una vez finalizado el plazo “y mantenida la oposición del contratista se solicitará el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo”.

8. El día 31 de marzo de 2016, la adjudicataria del contrato presenta en el registro municipal un escrito de alegaciones al expediente de interpretación contractual. Solicita que se “declare nulo el expediente iniciado (...), debiendo en todo caso restituir inmediatamente (...) los bienes que impropiaamente retiene el Ayuntamiento y que figuran enumerados en el acta de entrega”.

Acompaña un acta de entrega de maquinaria, suscrita el 29 de febrero de 2016 por representantes de la empresa y del Ayuntamiento.

9. Con fecha 6 de abril de 2016, la Junta de Gobierno Local acuerda “solicitar la emisión de informe preceptivo por el Consejo Consultivo del Principado de Asturias, para lo cual se remite expediente al Alcalde Presidente para que haga efectiva la solicitud”.

10. Mediante Decreto de 7 de abril de 2016, la Alcaldía acuerda solicitar el dictamen preceptivo sobre interpretación del contrato y ordena la remisión de “copia completa del expediente administrativo, junto a índice-extracto de Secretaría (...) y la documentación pertinente, para que el Consejo Consultivo pueda emitir el dictamen”.

11. En este estado de tramitación, mediante escrito de 8 de abril de 2016, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamen preceptivo “en relación a expediente de interpretación contractual”, cuyo original adjunta, acompañando diversa documentación relacionada con el contrato controvertido.

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

ÚNICA.- El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Grado, invocando lo establecido en el artículo 17, apartado b), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo, en relación con el artículo 40.1, letra b), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, que disponen, respectivamente, 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 vengán establecidos por la legislación a la que hayan de sujetarse”, solicita la intervención preceptiva de este Consejo en relación con un procedimiento de interpretación del contrato de gestión de los servicios de recogida y transporte de los residuos urbanos y de la limpieza viaria.

De los antecedentes que obran en el expediente remitido se deduce que el Ayuntamiento, que mantiene con el contratista una discrepancia sobre la procedencia de la reversión de los medios materiales adscritos a la gestión de los servicios contratados, ha iniciado un procedimiento formal de interpretación contractual. La incoación se acuerda a la vista de lo manifestado por la empresa contratista, quien sostiene que el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento sobre reversión de determinados bienes adscritos al servicio público es nulo *ex* artículo 62.1, letra e), de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dado que la Administración habría procedido a interpretar el contrato sin acudir al “procedimiento legalmente previsto”, que exige como garantías fundamentales la audiencia del contratista y el dictamen preceptivo de este Consejo.

En coherencia con ello, la solicitud de dictamen se formula en atención a lo dispuesto en el artículo 13.1, letra n), de la Ley del Consejo Consultivo, en relación con el artículo 18.1, letra n), del Reglamento del Consejo.

En efecto, dispone el artículo 13.1, letra n) de la citada Ley que “El Consejo Consultivo del Principado de Asturias será consultado preceptivamente en los (...) asuntos o expedientes” relativos a la “Aprobación de pliegos de cláusulas administrativas generales, interpretación, nulidad y resolución de los

contratos administrativos, cuando se formule oposición por parte del contratista, y las modificaciones de los mismos en los supuestos que proceda según lo dispuesto en la legislación de contratación administrativa". En concreto, según el pliego de cláusulas administrativas particulares que se acompaña, se formula consulta sobre la interpretación del contrato de "gestión de los servicios de recogida y transporte de los residuos urbanos y de la limpieza viaria del municipio de Grado", en relación con la necesidad de traspasar al Ayuntamiento los bienes afectos al servicio, que este considera amortizados una vez finalizado el día 1 de marzo de 2016 el plazo de duración del contrato, cuya adjudicación tuvo lugar el 17 de mayo de 2005.

Es cierto que tanto 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 -artículo 59-, como la normativa posterior (Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público -artículo 194-, y el vigente Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público -artículo 210-) atribuyen al órgano de contratación la potestad de interpretar los contratos administrativos.

Ahora bien, este Consejo ha señalado en numerosas ocasiones (la última, en el Dictamen Núm. 80/2016) que "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. También manifestamos que dicha facultad debe ejercitarse de conformidad con los requisitos, límites y procedimiento establecidos al efecto en el ordenamiento jurídico", y que por ello ha de determinarse el "momento temporal durante el cual la Administración se encuentra asistida por la referida potestad".

En el caso concreto sometido consulta, se insta nuestro dictamen sobre la posible obligación (que la empresa adjudicataria niega) de que determinados elementos materiales afectos al servicio que se consideran amortizados

reviertan al propio Ayuntamiento una vez finalizado el periodo de duración del contrato el día 1 de marzo de 2016, y, por tanto, una vez extinguido este.

En este sentido, como indicamos en el dictamen mencionado anteriormente, "debemos recordar que el artículo 97 del RGLCAP -carente, no obstante, de carácter básico conforme a la disposición final primera de la misma norma- regula el procedimiento aplicable a `cuantas incidencias surjan entre la Administración y el contratista en la ejecución de un contrato por diferencias en la interpretación de lo convenido´". Por ello, consideramos "que la potestad de interpretación queda constreñida al ámbito de un contrato en curso de ejecución", como confirma el último párrafo del citado precepto al señalar que, "Salvo que motivos de interés público lo justifiquen o la naturaleza de las incidencias lo requiera, la tramitación de estas últimas no determinará la paralización del contrato". A nuestro juicio, "si se prevé la ausencia de efectos suspensivos del contrato es porque este se encuentra en fase de ejecución", y en apoyo de esta interpretación citábamos las sentencias del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 1995 -ECLI:ES:TS:1995:6380-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª y de 8 de octubre de 1999 -ECLI:ES:TS:1999:6227-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª.

En definitiva, por las razones expuestas en aquel dictamen -al que nos remitimos- este Consejo Consultivo entiende que la potestad de interpretación que el ordenamiento jurídico atribuye al órgano de contratación tiene como única finalidad garantizar el correcto desarrollo del contrato, cuyo objeto se presupone necesario para la satisfacción del interés general, y que, por ello, una vez satisfecho tal objeto carece de sentido que la Administración siga disfrutando de la posición privilegiada que le otorga la posesión de potestades administrativas. Por tanto, estimamos que el Ayuntamiento de Grado no se encuentra investido en este momento de la potestad de interpretación del contrato referido, por cuanto no cabe tramitar un procedimiento de interpretación contractual cuando este ya se ha extinguido, como sucede con el de gestión de los servicios de recogida y transporte de los residuos urbanos y

de la limpieza viaria. Lo anterior conduce a la conclusión de que no procede la intervención preceptiva que se insta de este Consejo Consultivo.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que, de acuerdo con lo señalado en el cuerpo del presente dictamen, no procede la intervención preceptiva de este órgano para dictaminar, una vez finalizado el periodo de duración del contrato, sobre el posible traspaso de bienes afectos al servicio público que el Ayuntamiento considera amortizados.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE GRADO.