

Expediente Núm. 203/2016  
Dictamen Núm. 201/2016

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

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*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 7 de septiembre 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 V. E. de 25 de julio de 2016 -registrada de entrada el día 29 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la interpretación del contrato de obras contempladas en el proyecto actualizado 2013, acondicionamiento general de la carretera AS-22, tramo Samagán-Lagar.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Mediante Resolución de la Consejera de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de 17 de julio de 2015, se adjudica a ..... el contrato de las obras contempladas en el proyecto actualizado 2013, del acondicionamiento general de la carretera AS-22, tramo Samagán-Lagar, por un precio de cuatro millones seiscientos ochenta y tres mil cuatrocientos noventa y seis euros con cincuenta y cinco céntimos (4.683.496,55 €), IVA excluido, y un plazo de

ejecución de treinta meses, debiendo ajustarse su ejecución al pliego de cláusulas y a la oferta presentada. El contrato se formaliza en documento administrativo suscrito por las partes el día 21 del mismo mes.

**2.** El día 21 de agosto de 2015 ambas partes suscriben el acta de comprobación del replanteo en la que se refleja que, “de conformidad con las disposiciones en vigor, se procedió (...) a la comprobación del replanteo con arreglo al proyecto aprobado, observándose por ambos la viabilidad de este, no disponiéndose de los terrenos necesarios para la realización de las obras y no estando aprobado el Plan de seguridad y salud, se suspende el inicio de las obras hasta la resolución de los problemas indicados”.

**3.** Con fecha 30 de octubre de 2015, el Jefe del Servicio de Construcción de Carreteras, con el visto bueno del Director General de Infraestructuras y Transportes, suscribe una propuesta de reajuste de anualidades del contrato de referencia, teniendo en cuenta que “al día de la fecha no se dispone de los terrenos necesarios para la ejecución de los trabajos; situación que se mantendrá durante el presente ejercicio presupuestario”. La modificación propuesta supone trasladar la parte de gasto cuya ejecución estaba contemplada en 2015 (por importe de 83.473,58 €) al ejercicio 2018, en que se prevé finalizar la ejecución del contrato, manteniéndose invariables el resto de las anualidades.

**4.** El día 30 de octubre de 2015, el representante de la adjudicataria suscribe un documento en el que manifiesta “su conformidad a la modificación de anualidades presentada por la Administración contratante”, precisando seguidamente que “dicha conformidad se otorga sin renuncia a los derechos que (...) le correspondan de acuerdo con la ley aplicable”. Al escrito se adjunta un programa de trabajos, suscrito en idéntica fecha por el representante de la empresa, del que resulta el compromiso de iniciar las obras en enero de 2016.

**5.** Mediante Resolución de la titular de la Consejería actuante de 17 de noviembre de 2015 se autoriza el reajuste de las anualidades del contrato.

**6.** Con fecha 4 de mayo de 2016, la Consejera de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente resuelve autorizar el levantamiento de la suspensión temporal del contrato, habida cuenta de que ya se dispone de las fincas "que componen los terrenos necesarios para la realización de las obras", y ordena el levantamiento de un acta de reanudación de los trabajos. La citada resolución se comunica al contratista, mediante fax, el día 5 del mismo mes.

**7.** El día 13 de mayo de 2016, se recibe en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito en el que el representante de la contratista solicita "la resolución del contrato (...), con base en la suspensión de la iniciación de las obras por plazo superior a seis meses por causas imputables a la Administración, y el pago de la indemnización correspondiente a la resolución establecida en el 3% del precio de adjudicación del contrato, o, en su defecto (...), la resolución por mutuo acuerdo con el abono de los costes incurridos durante el citado periodo, sin contar la estructura de empresa, cuyo cálculo se adjunta, y que asciende a noventa y un mil quinientos cincuenta y tres euros (91.553,00 €), así como a la devolución en todo caso del aval establecido como fianza definitiva". A este escrito adjunta un cálculo de costes por importe total de 91.553,00 €, en el que incluye los del personal adscrito a la obra y "restos de gastos de estructura" durante 8 meses, los gastos de "trabajos (de topografía" solicitados por la dirección de obra según desglose adjunto y una serie de gastos de "inicio de obra" entre los que se encuentran los "costes de estudio de licitación (...), colocación cartelería obra (...), publicaciones" y costes financieros de seguros y avales.

**8.** Mediante escrito registrado de entrada en la Administración del Principado de Asturias el día 20 de mayo de 2016, el representante de la contratista expone que el día 18 del mismo mes han recibido una "carta certificada con

acuse de recibo” en la que se nos da traslado de una “comunicación en la que se nos requiere comparecer en fecha 18 de mayo de 2016 para suscribir el acta de levantamiento de la suspensión total temporal que se acordó el pasado 21 de agosto de 2015” y de “la resolución por la que, a petición de la Dirección de Obra, se acuerda la aprobación del levantamiento de la suspensión temporal total del contrato de obras (...). Asimismo, se informa que con fecha 5 de mayo de 2016 ha sido notificada por fax la resolución”.

Manifiesta que “evidentemente es imposible que (la contratista) pueda enviar los datos del representante cualificado de la empresa con anterioridad al 18 de mayo de 2016 para asistir a una hipotética firma del acta de reanudación de los trabajos cuando recibe la comunicación ese mismo día, y que por lo tanto es imposible realizar la firma del acta de levantamiento de la suspensión”. Tras afirmar que “con fecha 22 de noviembre de 2013” la empresa ya había notificado a la Administración sus datos, “indicando en dicha comunicación tanto la dirección física como los números de teléfono y de fax a disposición de la misma para cualquier notificación, y en los cuales no se ha recibido ningún fax el día 5 de mayo de 2016”, señala que aquella “presentó con anterioridad a la convocatoria recibida escrito de fecha 13 de mayo de 2016 solicitando la resolución del contrato en base al artículo 237.b) del TRLCSP, por lo que no procede la reanudación de los trabajos, al eliminarse la motivación que lo genera. Al contrario, lo que procede es que la Administración resuelva oportunamente la mencionada solicitud de resolución del contrato”.

**9.** El día 25 de mayo de 2016 se extiende el acta de levantamiento de la suspensión de la obra, una vez “comprobado que están resueltos favorablemente los impedimentos que obligaron a la suspensión de inicio de las obras y que por el órgano de contratación se ha resuelto, en fecha 5 de mayo de 2016, el levantamiento de la citada suspensión”. El contratista suscribe el acta “en disconformidad, dado que presentó escrito en fecha 13 de mayo de 2016 (...) solicitando la resolución del contrato en base al art. 237.b) del TRLCSP y sobre el cual la Administración debe resolver. En consecuencia (...),

los trabajos no pueden ser reanudados en tanto no se resuelva la anterior solicitud de resolución contractual”.

**10.** Atendiendo a la solicitud cursada por el Jefe del Servicio de Contratación, con fecha 7 de junio de 2016 el Ingeniero Director de las Obras informa sobre el cálculo de costes presentado por la empresa adjudicataria, concluyendo que “los gastos citados no suponen la existencia de obras ejecutadas de ningún tipo y solamente responden de actividades previas a las obras, como son las propias del replanteo”.

**11.** Con fecha 13 de junio de 2016, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora propone la desestimación de las “solicitudes de resolución del contrato” y que se ordene a la empresa que “proceda (a) la inmediata ejecución” de los trabajos, “al haberse producido el levantamiento de la suspensión del contrato de referencia”. Se razona en la propuesta que “el plazo de inicio de las obras ha variado (...) como consecuencia del reajuste de anualidades aprobado en fecha 17 de noviembre de 2015, en virtud del propio programa de trabajos que presenta el contratista, que fija la fecha de inicio de las obras en enero de 2016”. Significa a continuación que “dicho programa de trabajos es suscrito por el propio contratista, el cual asimismo muestra su conformidad con el reajuste presupuestario. No se puede obviar, en orden a examinar las consecuencias jurídicas de dicha situación, el artículo 96.3 del RGLCAP, que exige la revisión del programa de trabajos en un reajuste de anualidades, y la cláusula 15.4 del pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato de obra de referencia, la cual establece que aprobado el programa de trabajo, con las modificaciones que en su caso correspondan, se entenderá parte integrante del contrato a efectos de su exigibilidad. El programa de trabajos presentado por el contratista (...), incorporado a la propuesta de reajuste de anualidades, y que consta en el expediente de contratación, forma a la luz de dichos fundamentos jurídicos parte del contrato administrativo de obra que nos ocupa, es exigible y modifica

de forma indubitada la fecha de inicio de las obras, por lo que en la fecha en que se dicta la Resolución de levantamiento de la suspensión, 4 de mayo de 2016, en la fecha 13 de mayo de 2016 en la que se presenta por el contratista el primer escrito de resolución del contrato de obras por suspensión del inicio de las obras, así como en la fecha de 25 de mayo de 2016 de levantamiento del acta de suspensión temporal total que se firma de disconformidad por parte del contratista, no ha transcurrido el plazo de seis meses de suspensión de inicio de las obras, de conformidad con el programa de trabajos mencionado”.

Expresa, por otro lado, que “es preciso tener en consideración una serie de cuestiones e indicios que ponen de manifiesto una transgresión de la buena fe contractual por parte del contratista, generando una duda razonable sobre las intenciones de dicho contratista en la necesaria ejecución de la obra. En este sentido, debemos tener en cuenta lo siguiente:/ Que el contratista podría haber pedido, a la luz de la interpretación que de la situación jurídica del contrato de obra se deduce que realiza en sus escritos, la resolución del contrato por la causa del 237.b) del TRLCSP el 21 de febrero de 2016, ya que el acta fallida de comprobación del replanteo se levanta el 21 de agosto de 2015, sin que conste la presentación de escrito alguno, ni en esa fecha ni en los meses posteriores./ Que curiosamente a raíz del dictado de la Resolución de 4 de mayo de 2016, notificada en fecha 5 de mayo de 2016 al contratista, por la que se acuerda el levantamiento de la suspensión temporal total del contrato, es cuando el contratista presenta su primer escrito solicitando la resolución del contrato de obras de referencia; dicho escrito se presenta en fecha 13 de mayo de 2016./ Que el segundo escrito (...) solicitando la rescisión se presenta el 20 de mayo de 2016, en fecha posterior a que fuera convocado por primera vez por el Director de la Obra un representante del contratista para la firma del acta de levantamiento de la suspensión de la obra; dicha convocatoria fue para el 18 de mayo, sin que se personase ningún representante de la empresa, justificando su acción la (...) adjudataria en que recibió el requerimiento el mismo día en que se debía personar un representante de la empresa, por lo que resultaba imposible cumplir el requerimiento (...). Que requerida de nuevo

(...) para la firma del acta se persona un representante de la empresa, firmando en disconformidad al considerar, tal y como consta transcrito de forma expresa en el acta, que los trabajos no pueden ser reanudados en tanto en cuanto la Administración no resuelva la solicitud de resolución contractual presentada por el contratista./ Presentado de nuevo un escrito en fecha 25 de mayo de 2016, en idéntica fecha a la del levantamiento del acta (25-05-2016), reiterando su solicitud de rescisión por suspensión del inicio de las obras de referencia”.

Concluye que “dichas actuaciones, que constan acreditadas en el expediente de contratación, denotan de forma clara una actitud dilatoria por parte del contratista en su obligación de ejecución de la obra, en la medida en que la presentación de una solicitud de resolución de un contrato administrativo no tiene como efecto jurídico la suspensión de un contrato de obras (...), que tiene su fundamento en una necesidad administrativa pública y en un claro interés público, generando de forma indubitada su paralización un daño a dicho interés público. Sin que resulte admisible la interpretación que de contrario realiza la empresa constructora, que no responde a un interés público y carece totalmente de fundamento jurídico, con las consecuencias que dichas circunstancias pueden generar a efectos de los correspondientes daños y perjuicios, el contratista tiene obligación de suscribir el acta de levantamiento de la suspensión, y solo podría negarse a su suscripción si las causas que motivaron la suspensión de la obra no hubiesen desaparecido, sin que quepa alegar de contrario una causa nueva cuya tramitación y resolución seguirá los trámites pertinentes, pero sin que se pueda obviar que en estos momentos la obra está activa y resulta ejecutable”.

**12.** Remitida la anterior propuesta al contratista, con fecha 21 de junio de 2016 se recibe en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito en el que su representante califica el planteamiento de la Administración de “interpretación interesadamente incorrecta”. Manifiesta que la empresa “se encuentra plenamente facultada para solicitar la resolución del contrato en tanto que concurre una de las causas previstas en el TRLCSP, concretamente,

el inicio de los trabajos ha estado suspendido durante un periodo mayor de seis (6) meses por causas imputables a la propia Consejería”; que “como consecuencia de esa suspensión de los trabajos por parte de la Administración, y por causas imputables a ella, esta acordó el correspondiente reajuste de las anualidades previstas en el pliego de cláusulas administrativas”, y que “el citado reajuste de anualidades en ningún caso elimina la concurrencia de la causa que faculta a (la adjudicataria) para solicitar la resolución del contrato ni (...) supone la renuncia de (la empresa) a ninguno de los derechos que le reconoce la legislación aplicable”. A propósito de esta última cuestión, señala que, “como la Administración bien conoce, la renuncia de derechos en ningún caso se produce de forma tácita, al igual que tampoco resulta admisible una interpretación que, además de errónea, derive en la pérdida de derechos para el administrado, y menos todavía si esa pérdida de derechos deriva de un incumplimiento de la propia Administración (entrega del terreno libre y expedito para la ejecución de los trabajos)”.

Finaliza afirmando que “la resolución del contrato solicitada (...) resulta plenamente aplicable. Asimismo, reiteramos que los efectos de la resolución contractual serán los previstos en el artículo 239.3 del TRLCSP, es decir: una indemnización del 3% del precio de adjudicación del contrato, que asciende a la cantidad de ciento cuarenta mil quinientos cuatro euros con ochenta y nueve céntimos (...) (140.504,89 €), todo ello sin perjuicio de los daños y perjuicios que la suspensión ha ocasionado a (la empresa) y por los que deberá ser resarcida”.

**13.** El día 22 de junio de 2016, el Jefe del Servicio de Construcción de Carreteras remite a la Secretaría General Técnica el informe librado por el Ingeniero Director de las Obras con fecha 21 del mismo mes. En él se indica que “las labores de seguimiento y control de las actividades del contrato de obras se siguen realizando por parte del equipo de Dirección de Obra, si bien la empresa adjudicataria no realiza ningún tipo de actividad referida a dicho contrato al entender que el mismo se encuentra denunciado” por ella.



Añade que “existe un contrato de servicios de asistencia técnica para la coordinación de seguridad y salud (...) vinculado con las obras de construcción”.

**14.** Mediante oficio de 1 de julio de 2016, el Ingeniero Director de las Obras traslada a la Secretaria General Técnica una copia del escrito enviado a la adjudicataria de la obra ese mismo día en el que se expresa que “desde la fecha de la firma del acta de levantamiento de la suspensión de inicio esta Dirección de Obra realiza las labores propias del seguimiento del contrato, con visitas semanales al lugar de ejecución, comprobándose que las obras siguen paralizadas y que la empresa no ha dispuesto ningún tipo de infraestructura de apoyo a la construcción, careciendo de oficina y otros medios habituales en este tipo de contratos. Lo que les comunico a los efectos oportunos”.

**15.** Con fecha 11 de julio de 2016, el Jefe del Servicio de Contratación suscribe un informe en el que parte del planteamiento de que “estamos ante la interpretación de un contrato de obras, al ser la cuestión debatida el régimen del plazo de ejecución y el tracto temporal del contrato”. En consecuencia, manifiesta librar su informe “de conformidad con lo establecido en el artículo 97.3 del RGLCAP, habiéndose realizado los trámites pertinentes recogidos en dicho artículo, propuesta de la Secretaría General Técnica de la Consejería, trámite de audiencia de la empresa contratista y del órgano gestor del contrato (Servicio de Construcción-Director de Obra)”. Destaca asimismo que “resulta necesario el dictamen del Consejo Consultivo”.

Seguidamente analiza las alegaciones de la contratista, y señala que “tanto el programa de trabajos como el reajuste de anualidades aprobado provocan una variación en el plazo de inicio de la obra y de ejecución del contrato, sin que la cláusula de salvaguarda que se recoge en el conforme del contratista (...) pueda vaciar de contenido el acuerdo suscrito por las partes. Dicha cláusula, aunque no hubiese sido mencionada, resultaría obvia, ya que una Administración pública en el ejercicio de sus potestades está sometida a la ley y al derecho, y en ninguna medida puede dejar de reconocer los derechos

que le corresponden a un administrado de conformidad con la ley; ahora bien pretender”, como hace “el contratista, que como consecuencia de dicha cláusula no ha existido una variación del plazo de ejecución de la obra, y que tiene derecho a solicitar la rescisión contractual de conformidad con el plazo primigenio o primero del contrato, anterior al nuevo programa de trabajos y al reajuste aprobado, supone (...) vaciar de contenido dichos actos y la modificación del tracto temporal del contrato de obras que dichos actos han generado. Sin que podamos obviar que dichos actos no tienen carácter unilateral, sino que su tramitación exige la conformidad de las dos partes del contrato, Administración y contratista, que en virtud de la autonomía de la voluntad de cada uno muestran o no su conformidad con dichos actos, suponiendo por tanto una transgresión de la buena fe contractual”.

Pone de manifiesto que “a fecha actual, tal y como se deduce del informe del Director de la Obra de fecha 1 de julio de 2016 (...), no existe ejecución de obra por parte de la empresa contratista, siendo esta una decisión unilateral de dicha empresa”, debiendo “tener en cuenta que en fecha 4 de mayo de 2016 se dictó Resolución de levantamiento de la suspensión temporal del contrato de obras (...), que fue notificada a la empresa contratista en fecha 5 de mayo de 2016; acto administrativo que no consta que haya sido recurrido de contrario y que a fecha actual ha devenido firme y es plenamente ejecutivo, suscribiéndose el acta de levantamiento de la suspensión de la obra de disconformidad por la empresa, pero siendo decisión de esta el abandono, con las consecuencias que dicha situación puede generar para el interés público y el erario público”.

Concluye que “deben ser desestimadas las solicitudes de rescisión del contrato (...) presentadas por el contratista”.

**16.** Mediante Resolución de la titular de la Consejería de 13 de julio de 2016, se acuerda “la suspensión del plazo de tres meses para resolver y notificar el procedimiento de interpretación del contrato de las obras (...) por el tiempo que medie entre la solicitud del preceptivo dictamen del Consejo Consultivo del

Principado de Asturias y la recepción del mismo”. Con la misma fecha se da traslado de la Resolución a la empresa contratista y se remite el expediente a la Presidencia del Principado de Asturias al objeto de que se formule la solicitud del preceptivo dictamen.

**17.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 25 de julio de 2016, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa a la interpretación del contrato de obras contempladas en el proyecto actualizado 2013, acondicionamiento general de la carretera AS-22, tramo Samagán-Lagar, 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 a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

Los artículos 13.1.n) de la Ley de este Consejo y 18.1.n) del citado Reglamento determinan nuestra competencia para dictaminar sobre “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”.

La cuestión que se plantea en el caso que examinamos, según resulta de la propuesta de resolución que obra en el expediente, es la de si procede o no estimar la solicitud de resolución contractual formulada en varias ocasiones por el contratista al amparo de lo dispuesto en el artículo 237.b) del 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. El objeto material de la consulta se refiere, por tanto, a un procedimiento de resolución contractual. Sin embargo, tras el informe del Servicio de Contratación el asunto ha sido formalmente reconducido, aun sin variación de sus presupuestos sustantivos ni incoación formal del oportuno procedimiento, a la vía de la interpretación del contrato, en el entendimiento de que lo que se trata de resolver es una controversia relativa al “régimen del plazo de ejecución” y su “tracto temporal”.

Como vienen señalando la jurisprudencia y la doctrina de forma constante y unánime, el ejercicio de la prerrogativa de interpretación contractual no tiene otra finalidad que la de indagar sobre lo pactado mediante la determinación del auténtico sentido de ciertas estipulaciones contractuales que presentan cierto grado de ambigüedad u oscuridad y en cuya exégesis no se ponen de acuerdo los contratantes. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 1999 -ECLI:ES:TS:1999:848-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, señala que, “como ha declarado reiterada jurisprudencia de esta Sala (...), la facultad interpretativa de la Administración no tiene otro alcance que el encontrar el verdadero sentido y contenido a las cláusulas a las que se someten las partes, sin perjuicio de la aplicación supletoria de las reglas que con carácter general establecen los artículos 1281 y siguientes del Código Civil, criterio que además ha sido tenido en cuenta igualmente por el Consejo de Estado (así, en Dictámenes de 23 de noviembre de 1961, 3 de mayo de 1962 y 24 de abril de 1969, entre otros)”.

En el caso que analizamos sucede que el conflicto *inter partes* no se entabla en relación con la interpretación de ninguna de las cláusulas del contrato, de los pliegos cláusulas administrativas, de los de prescripciones

técnicas particulares o del resto de documentos que tienen carácter contractual. Es cierto que la argumentación de la Administración contenida en la propuesta de resolución gira en torno a la consideración del programa de trabajo como parte integrante del contrato, de conformidad con lo establecido en el pliego de cláusulas administrativas particulares, pero no lo es menos que, conocida aquella propuesta por el adjudicatario, este no se ha opuesto en ningún momento a tal calificación. Además, los términos en los que está redactado dicho pliego son tan claros que no dejan margen a labor interpretativa alguna. En efecto, ninguna duda sobre la intención de los contratantes puede suscitar la cláusula 3 del pliego de cláusulas administrativas particulares que, intitulada “documentación que tiene carácter contractual”, incluye dentro de esta categoría el “programa de trabajo que resulte aceptado por la Administración”, ni tampoco la cláusula 15.4 *in fine* del mismo pliego, que refleja en el mismo sentido que, “aprobado el programa de trabajo con las modificaciones que, en su caso, correspondan, se entenderá parte integrante del contrato a los efectos de su exigibilidad”.

En suma, pese a los términos formales en los que se ha planteado, la consulta se refiere, desde un punto de vista sustantivo, no a la interpretación del contrato, sino a su resolución, la cual constituye el objeto del procedimiento incoado a instancia del contratista y sobre el que la Administración está obligada a resolver. Como tal la abordará este Consejo.

**SEGUNDA.-** De acuerdo con las normas citadas, la consulta preceptiva a este Consejo sobre la resolución 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 resolución la Administración se muestra contraria, lo que pone de manifiesto la “oposición” entre las posturas de las partes que constituye el presupuesto de nuestra competencia en la materia.

**TERCERA.-** El contrato al que se refiere la consulta es de naturaleza administrativa; más concretamente, se trata de un contrato administrativo de obras.

Por razón del tiempo en que fue adjudicado -17 de julio de 2015-, su régimen jurídico sustantivo resulta ser el establecido en el 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 (en adelante TRLCSP), 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 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”.

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 del procedimiento que analizamos se encuentra sometida a lo dispuesto en los apartados 1, 3 y 4 del artículo 211 y 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, e informe del Servicio Jurídico, salvo que este último no sea necesario atendiendo a la causa resolutoria. Finalmente, también es preceptivo el dictamen de este Consejo Consultivo cuando, como ocurre en el supuesto examinado, se formula oposición por parte del contratista.

En el caso analizado no obra en el expediente el informe del Servicio Jurídico, pese a que la causa resolutoria en liza no se refiere a la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista, único caso en el que el TRLCSP (artículo 213.1) exceptúa la solicitud preceptiva de aquel informe en la tramitación de los procedimientos resolutorios. La omisión de este trámite, motivada por el entendimiento de que el procedimiento debía ser configurado como de interpretación contractual, impide el pronunciamiento sobre la resolución contractual, por lo que deberán retrotraerse las actuaciones al objeto de recabar el referido informe. Una vez emitido aquel y librada nueva propuesta de resolución, habrá de someterse nuevamente a la consideración de este Consejo.

Pudiendo terminar aquí nuestro dictamen, debemos poner de manifiesto, no obstante, otras irregularidades no invalidantes que se advierten en la tramitación del procedimiento. En primer lugar, no se ha procedido de forma correcta al formular la propuesta de resolución al comienzo del procedimiento, pues esta debería haberse elaborado una vez finalizada la instrucción; esto es, una vez evacuado el informe del Servicio de Contratación e inmediatamente después de la práctica del trámite de audiencia, según resulta de lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC). Con todo, apreciamos que en este caso no se ha producido indefensión alguna al contratista, quien ha tenido ocasión de conocer y rebatir en lo esencial la tesis de la Administración durante la sustanciación del trámite de audiencia, en la medida en que el informe del Servicio de Contratación no introduce ninguna variación sustancial en cuanto a los presupuestos de la decisión administrativa proyectada, al margen de lo ya señalado en la

consideración primera a propósito del cauce procedimental que ha de seguirse para la sustanciación de su petición.

Por otra parte, hemos de reparar en que la suspensión del procedimiento de interpretación contractual acordada mediante resolución del órgano de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 42.5.c) de la LRJPAC carece de un presupuesto indispensable para su eficacia, cual es la previa incoación del procedimiento. En efecto, puesto que el cómputo del plazo máximo para la resolución y notificación en los procedimientos incoados de oficio comienza, según señala el artículo 42.3 de la LRJPAC, "desde la fecha del acuerdo de iniciación", la eficacia del acuerdo de suspensión requiere que previamente haya sido iniciado el procedimiento y que la fecha de incoación haya sido notificada al interesado, de conformidad con lo establecido en el artículo 42.4 de la LRJPAC. En casos como el que analizamos, en los que también deben comunicarse al interesado los hitos temporales que marcan el inicio y el fin de la suspensión -la petición del dictamen y su recepción, según ordena el artículo 42.5.c)-, solo si se cumplen todos los presupuestos anteriores existirá la posibilidad real de efectuar un adecuado cómputo del plazo, lo cual tiene especial trascendencia para el interesado, quien, solo si es adecuadamente informado por la propia Administración de los efectos del transcurso del tiempo máximo de resolución en la comunicación de la resolución de inicio cursada al amparo de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LRJPAC anteriormente citado, podrá actuar en consecuencia una vez finalizado dicho plazo. No obstante, el defecto señalado tampoco tiene relevancia en este caso dada la auténtica naturaleza del procedimiento que la Administración está obligada a resolver en este momento, que es -como ya hemos indicado- no un procedimiento de interpretación contractual iniciado de oficio, sino un procedimiento resolutorio iniciado a instancia de parte. Este, al no tener fijado en la legislación específica un plazo máximo, deberá finalizar en el de tres meses establecido supletoriamente en el artículo 42.3 de la LRJPAC. Ahora bien, transcurrido ampliamente el citado plazo en la actualidad, los efectos de la falta de resolución son los señalados en la disposición final tercera del TRLCSP, a



cuyo tenor, "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".

En mérito a lo expuesto, este Consejo entiende que no cabe en el estado actual de tramitación un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada, y que debe retrotraerse el procedimiento al objeto de practicar cuanto queda expuesto en el cuerpo del presente dictamen."

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.