

Dictamen Núm. 100/2025

V O C A L E S :

Baquero Sánchez, Pablo
Presidente
Díaz García, Elena
Menéndez García, María Yovana
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Santiago González, Iván de

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 26 de junio de 2025, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

"El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 19 de mayo de 2025 -registrada de entrada ese mismo día-, examina el expediente relativo a la resolución del contrato del servicio para la elaboración de estudio y documentación relativos a la evaluación ambiental de la revisión del Plan General Municipal de Siero.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Por Resolución de la Alcaldía de Siero de 7 de marzo de 2025, se procede a "iniciar expediente de resolución del contrato de servicios de los trabajos para elaborar Estudio sobre infraestructuras de servicios y red viaria estructurante" y demás documentación precisa "para Evaluación Ambiental de la Revisión" del Plan General Municipal de Siero.

Refiere que "con fecha 3 de febrero de 2025, la (...) entidad adjudicataria del contrato (...) solicita el abono de los trabajos entregados y no abonados, devolución de las garantías cuyos trabajos hubieran sido acabados y

entregados, así como la resolución del contrato". Con fecha 4 de marzo de 2025 la Arquitecta Jefa de la Sección Técnica de la Oficina de Gestión Urbanística Municipal "pone de manifiesto el estado actual del contrato, haciendo un resumen de los trabajos ejecutados, facturas abonadas, facturas pendientes de abonar por trabajos ejecutados, y trabajos pendientes de ejecutar. Igualmente pone de manifiesto que el contrato que se encuentra paralizado desde hace más de un año por causas imputables a la Administración". Con fecha 6 de marzo de 2025, "el Secretario General emite informe favorable a la resolución del contrato con motivación en el artículo 308.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 que prevé como causa de resolución 'el desistimiento o la suspensión del contrato por plazo superior a un año acordada por la Administración, salvo que en el pliego se señale otro menor'".

2. Obran en el expediente, entre otros, los siguientes documentos relativos a dicha contratación: a) Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas del contrato. b) Resolución de la Alcaldía, de 21 de noviembre de 2016, por la que se adjudica el contrato de servicios por un importe de cincuenta y cuatro mil novecientos tres euros con setenta y cinco céntimos (54.903,75 €). c) Documento contractual firmado por las partes el día 24 de noviembre de 2016. d) Escrito de la adjudicataria, presentado el 3 de febrero de 2025, en el que indica que con referencia "al contrato firmado en noviembre del año 2016, 'Estudio sobre las infraestructuras de servicios y red viaria estructurante y demás documentación precisa para la Evaluación Ambiental de la Revisión del PGM de Siero (...)': En junio de 2022, a petición del Ayuntamiento, se realizó una modificación del contrato para la actualización del Estudio por un precio de 17.457,17 € (IVA incluido). (La mercantil que figura como primer participante de la UTE) entregó los trabajos en tiempo y forma. El 2 de diciembre de 2022 se emitió factura del 85 % correspondiente a la entrega. Queda pendiente de facturación el 15 % restante 'a la emisión del informe

favorable de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico y (del Consorcio de Aguas de Asturias) al documento de actualización'. Por tanto, llevamos desde diciembre del año 2022 esperando a la emisión de dicho informe, con nuestros trabajos finalizados y sin poder emitir factura final de los 2.618,57 € (IVA incluido). Por parte de (la mercantil que figura como segundo partícipe de la UTE) la situación es similar en relación al contrato inicial (...), tiene importes pendientes de facturar por: 15 % a la entrega de la contestación de las alegaciones: 8.235,56 € (IVA incluido); 15 % a la entrega del documento final: 8.235,56 € (IVA incluido). Se solicita aprobación definitiva de los documentos entregados, liquidación final de las cantidades pendientes y rescisión del contrato".

3. El día 6 de marzo de 2025, el Secretario General del Ayuntamiento de Siero emite un informe en el que expone que "el contrato que nos ocupa se formalizó con fecha 24 de noviembre de 2016 con la UTE (...) por importe de 54.903,75 euros para su ejecución en las fases previstas en la cláusula 15.^a del pliego que rige la licitación./ La garantía definitiva, por importe de 2.268,75 € se dedujo de las facturas emitidas por la empresa adjudicataria./ Con fecha 14 de junio de 2022 se formalizó una modificación contractual (contrato complementario del principal conforme al TRLCSP) con objeto de dar cumplimiento a las exigencias del Decreto 63/2022, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias por importe de 17.457,17 €, depositándose una garantía por importe de 721,37 €, garantía devuelta por Resolución de la Alcaldía de fecha 25 de enero de 2024./ Con fecha 21 de agosto de 2023 se formalizó una modificación contractual (contrato complementario del principal conforme al TRLCSP) con objeto de llevar a cabo la obligada adaptación a los informes sectoriales remitidos por la Confederación Hidrográfica del Cantábrico y por Cadasa por importe de 9.951,36 €, depositándose una garantía por importe de 411,21 €, garantía devuelta por Resolución de la Alcaldía de fecha 25 de enero de 2024./ Con fecha 3 de febrero de 2025, la entidad adjudicataria solicita el abono de los trabajos

entregados y no abonados, devolución de las garantías cuyos trabajos hubieran sido acabados y entregados, así como la resolución del contrato./ Con fecha 4 de marzo de 2025, la Arquitecta Jefa de la Sección Técnica de la Oficina de Gestión Urbanística Municipal pone de manifiesto el estado actual del contrato, haciendo un resumen de los trabajos ejecutados, facturas abonadas, facturas pendientes de abonar por trabajos ejecutados, y trabajos pendientes de ejecutar. Igualmente pone de manifiesto que el contrato que se encuentra paralizado desde hace más de un año por causas imputables a la Administración”.

Refiere que “por razón del tiempo en que fue adjudicado (...), 21 de noviembre de 2016, el régimen jurídico sustantivo del contrato cuya resolución se propone resulta ser el establecido en el entonces vigente 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 (...), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre. Esta última norma sujeta la resolución del contrato al cumplimiento de los siguientes requisitos procedimentales: audiencia del contratista por plazo de diez días naturales, en caso de propuesta de oficio, que no es como en el presente expediente, al instarse por el contratista; audiencia, en el mismo plazo, del avalista o asegurador si se propone la incautación de la garantía; informe del Servicio Jurídico, salvo que no resulte preceptivo atendiendo a la causa resolutoria, informe de la Intervención municipal (artículo 114 del TRRL) y dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva, cuando se formule oposición por parte del contratista. (...) El artículo 308.b) del TRLCSP prevé como causa de resolución ‘el desistimiento o la suspensión del contrato por plazo superior a un año acordada por la Administración, salvo que en el pliego se señale otro menor’./ Conforme informe emitido por la Arquitecta Jefa de la Sección Técnica de la Oficina de Gestión Urbanística Municipal el contrato se encuentra paralizado por causas imputables a la Administración”.

Razona que “por Resolución de la Alcaldía de fecha 4 de marzo de 2025 se acuerda desistir del contrato del servicio formalizado con fecha 26 de enero de 2018 para la ejecución de los trabajos necesarios para la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Siero y de sus complementarios con causa en el artículo 308.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 (en adelante TRLCSP): ‘El desistimiento o la suspensión del contrato por plazo superior a un año acordada por la Administración, salvo que en el pliego se señale otro menor’./ Así pues, a la vista de cuanto antecede, la suspensión de la ejecución del contrato por plazo superior a 1 año, conforme al informe de la citada Arquitecta Jefa de la Sección Técnica de la Oficina de Gestión Urbanística Municipal y la vinculación del objeto del contrato con el de la revisión del PGOU, del cual se ha desistido mediante Resolución de la Alcaldía de 4 de marzo de 2024, perdiendo pues su objeto y finalidad, procede la resolución del que nos ocupa por la causa prevista en el artículo 308.b del TRLCSP./ En cuanto a los efectos de la resolución, el artículo 309.1 del TRLCSP dispone que ‘La resolución del contrato dará derecho al contratista, en todo caso, a percibir el precio de los estudios, informes, proyectos, trabajos o servicios que efectivamente hubiese realizado con arreglo al contrato y que hubiesen sido recibidos por la Administración’ y el apartado 3 del citado texto legal dispone que en los casos de desistimiento de la Administración ‘(...) el contratista tendrá derecho al 10 % del precio de los estudios, informes, proyectos o trabajos pendientes de realizar en concepto de beneficio dejado de obtener’./ Conforme informe de la Arquitecta Jefa de la Sección Técnica de la Oficina de Gestión Urbanística Municipal la cantidad pendiente de abonar por servicios prestados es de 2.618,85 € y la indemnización que correspondería por los trabajos pendientes de realizar (8.235,56 + 8235,56 € , IVA incluido) sería de 1.361,25 euros./ Finalmente, dado que no nos encontramos ante un supuesto resolutorio por incumplimiento del contratista, procede la devolución de la garantía definitiva constituida por la adjudicataria”.

4. Con fecha 11 de marzo de 2025, la Interventora municipal emite informe favorable formulando las siguientes observaciones en relación con la cuantificación del importe de los gastos: "Se ha verificado que los datos relativos a pagos efectuados por trabajos realizados en ejercicios anteriores y que figuran en el informe de la Arquitecta municipal se corresponden con los datos que obran en esta Intervención./ El total de pagos a realizar ascendería a 3.979,83 euros, y se informa que existe consignación presupuestaria adecuada y suficiente para hacer frente a dicho gasto con cargo a la aplicación 151.00.637.00".

5. Mediante escrito, fechado a 11 de marzo de 2025, la Alcaldía pone en conocimiento de la adjudicataria "que tiene a su disposición en la Sección de Contratación (...) el expediente completo, otorgándole mediante el presente un trámite de audiencia, para que un plazo máximo de diez días naturales, a contar desde el siguiente al recibo del presente, si lo estima oportuno, pueda presentar las alegaciones que estime pertinentes".

6. El día 21 de marzo de 2025, la adjudicataria presenta un escrito de alegaciones en el que expone, en síntesis, que "la resolución del contrato dará derecho al contratista, en todo caso, a percibir el precio de los estudios, informes, proyectos, trabajos o servicios que efectivamente hubiese realizado con arreglo al contrato y que hubiesen sido recibidos por la Administración", por lo que solicita que le "sea abonada la cantidad correspondiente al 100 % del contrato, de la que quedan pendientes 15.776,61€ + IVA".

7. El 31 de marzo de 2025, la Arquitecta Jefa de la Sección Técnica de la Oficina de Gestión Urbanística emite informe en relación con las alegaciones formuladas por el contratista.

Sostiene que "el desarrollo del contrato no ha alcanzado la aprobación inicial. Por tanto, no se ha producido la información pública (periodo de presentación de alegaciones) ni se han solicitado los informes sectoriales

preceptivos en esta fase. Como consecuencia, no se ha podido elaborar por el equipo redactor ni el informe de contestación de alegaciones ni el documento modificado correspondiente (que fundamentan la fase 3 para el pago del 15 % de los honorarios) ni por ende el documento para aprobación definitiva consecuente (fase 4 con otro 15 % del importe total)./ Señala el licitador que estos trabajos se encuentran 'pendientes de facturación' pero realmente se encuentran pendientes de elaboración. Los trabajos consecuentes a la aprobación inicial no pueden considerarse como realizados puesto que deben dar respuesta a las alegaciones e informes sectoriales que se derivan de la aprobación inicial, que no se ha producido./ Señala el licitador que el trabajo restante supone un 2 % del importe total, y no un 30 %, pero por los mismos motivos no puede conocerse tampoco el alcance del informe consecuente ni de los cambios a introducir en atención a la posible estimación de las eventuales alegaciones o de los informes sectoriales (...). Los contratos complementarios han sido ejecutados y abonados, a excepción de un abono del 15 % del primer contrato complementario que se había condicionado a la emisión de los informes favorables sectoriales. En este caso sí se ha considerado un trabajo 'pendiente de facturación', ya que se trata de un trabajo efectuado pero que había quedado pendiente de abono".

8. Con fecha 2 de abril de 2025, la Secretaría General emite informe en que concluye que se debe "proceder a la resolución del contrato (...) con causa en el artículo 308.b) del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por suspensión del contrato, imputable a la Administración, por plazo superior a 1 año". Asimismo, señala que "de conformidad con lo dispuesto en el artículo 309 del TRLCSP, declara el derecho del contratista al abono de la cantidad de (...) 2.618,58 € (IVA incluido) por los estudios, informes, proyectos, trabajos o servicios que efectivamente hubiese realizado con arreglo al contrato y que hubiesen sido recibidos por la Administración, previa presentación de las facturas correspondientes. La citada cantidad" se corresponde al "contrato

complementario 1 (adaptación a los informes sectoriales remitidos por la Confederación Hidrográfica del Cantábrico y por Cadasa)" y "1.361,25 € en concepto indemnización por los estudios, informes, proyectos o trabajos pendientes de realizar en concepto de beneficio dejado de obtener". Por último, señala que corresponde la "devolución de la garantía depositada para responder del contrato que nos ocupa por importe de 2.268,75 €, en cuanto que las garantías por importe de 721,37 € y 411,21 € fueron devueltas por Resolución de la Alcaldía de fecha 25 de enero de 2024".

9. El día 24 de abril de 2025, la Alcaldía resuelve proponer la resolución del contrato en los términos señalados por el informe de la Secretaría General, solicitar el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, así como "al amparo de lo dispuesto en el artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, disponer la suspensión del plazo con que cuenta la Administración de tres meses para la resolución contractual desde el acuerdo de iniciación del procedimiento para resolver y notificar el procedimiento, por la solicitud efectuada al Consejo Consultivo por el tiempo que medie entre la solicitud de petición y la recepción por esta administración del preceptivo dictamen".

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 19 de mayo de 2025, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de resolución del contrato del servicio para la elaboración de estudio y documentación relativos a la evaluación ambiental de la revisión del Plan General Municipal de Siero, objeto del expediente núm., adjuntando copia en soporte digital de una parte del expediente y los correspondientes enlaces para acceder al resto.

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 Alcaldía del Ayuntamiento de Siero, 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 la normativa mencionada, la consulta preceptiva a este Consejo sobre resolución de contratos administrativos está condicionada a que “se formule oposición por parte del contratista”, ya sea a la resolución del contrato propiamente o a sus causas y consecuencias -como sucede en este caso-, en los términos que este Consejo viene manifestando de forma reiterada (por todos, Dictámenes Núm. 102/2024 y 174/2024).

TERCERA.- Por razón del tiempo en que fue adjudicado (con fecha 21 de noviembre de 2016), y a tenor de lo establecido por al apartado 2 de la disposición transitoria 1^a -en relación con la disposición final 16^a- de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, 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.

La calificación jurídica del contrato que analizamos, a la vista del artículo 10 del TRLCSP, es la propia de un contrato administrativo de servicios (ubicable en la categoría 12 del anexo II del TRLCSP).

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 sólo 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 sólo se puede ejercer con respeto a los límites y requisitos previstos en la Ley.

De conformidad con lo señalado en el artículo 224.1 del TRLCSP, “La resolución del contrato se acordará por el órgano de contratación, de oficio o a instancia del contratista, en su caso, siguiendo el procedimiento que en las normas de desarrollo de esta Ley se establezca”. Esta última remisión normativa hay que entenderla referida al artículo 109.1 del RGLCAP, que 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, 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 114.3 del TRRL establece como necesarios para la resolución de los contratos los informes de la Secretaría e Intervención municipales.

El expediente sometido a nuestra consideración da cuenta del cumplimiento de los trámites señalados, toda vez que se ha dado audiencia a la adjudicataria, se han recabado los informes de la Secretaría y de la Intervención municipales y se ha elaborado la correspondiente propuesta de resolución.

Se observa, sin embargo, que no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar a la interesada, en los términos de lo dispuesto en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), el plazo máximo legalmente establecido para la resolución -y notificación- del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo. Dicho esto, y en tanto en cuanto no se ha generado indefensión a la adjudicataria, tal omisión constituiría una mera irregularidad formal y sin consecuencias jurídicas desfavorables para el conjunto de lo actuado.

En cuanto a la competencia para acordar la resolución del contrato, conforme a lo señalado en los artículos 212 de la LCSP y 109 del RGLCAP corresponde al mismo órgano de contratación. El contrato cuya resolución se somete a nuestra consideración fue adjudicado por la Alcaldía del Ayuntamiento de Siero (mediante el correspondiente acto fechado a 21 de noviembre de 2016), por lo que habrá de ser dicha autoridad la que también dicte el acto que ponga fin al procedimiento de resolución contractual.

Finalmente, iniciado el procedimiento resolutorio el día 7 de marzo de 2025, teniendo en cuenta que resulta aplicable el plazo de resolución de tres meses (con base en la Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2021, de 18 de marzo -ECLI:ES:TC:2021:68-, puesto que, como ya indicamos en el Dictamen Núm. 31/2015, “al objeto de determinar la ley aplicable al procedimiento de resolución contractual y a la competencia del órgano que debe acordarla hemos de remitirnos al momento de incoación del procedimiento resolutorio”) y que

consta la suspensión derivada de la petición de dictamen a este Consejo Consultivo -acordada el día 24 de abril de 2025, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 22.1.d) de la LPAC-, dicho plazo aún no ha transcurrido.

CUARTA.- En relación con el fondo del asunto debemos subrayar, en primer lugar, que la contratista está obligada a ejecutar el contrato con arreglo a lo dispuesto en sus cláusulas y en las de los pliegos anejos a él, que se consideran documentos contractuales. Por ello, en caso de incumplimiento de sus obligaciones 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 y a las cláusulas establecidas en el mismo.

Con arreglo al marco normativo antes señalado, el TRLCSP rige la determinación de las causas y efectos de la resolución de este contrato. En consecuencia, las causas generales de resolución aplicables son las recogidas en el artículo 223 de la citada norma y, en cuanto al caso concreto del contrato de servicios, las prevenidas por el artículo 308 del mismo texto legal, que contempla las siguientes especialidades: "a) La suspensión por causa imputable a la Administración de la iniciación del contrato por plazo superior a seis meses a partir de la fecha señalada en el mismo para su comienzo, salvo que en el pliego se señale otro menor./ b) El desistimiento o la suspensión del contrato por plazo superior a un año acordada por la Administración, salvo que en el pliego se señale otro menor./ c) Los contratos complementarios a que se refiere el artículo 303.2 quedarán resueltos, en todo caso, cuando se resuelva el contrato principal".

Por otro lado, los efectos de la resolución para los contratos de servicios se hallan regulados por el artículo 309 del TRLCSP, según el cual "1. La resolución del contrato dará derecho al contratista, en todo caso, a percibir el precio de los estudios, informes, proyectos, trabajos o servicios que efectivamente hubiese realizado con arreglo al contrato y que hubiesen sido recibidos por la Administración (...). 3. En el caso de la letra b) del artículo anterior el contratista tendrá derecho al 10 por 100 del precio de los estudios,

informes, proyectos o trabajos pendientes de realizar en concepto de beneficio dejado de obtener”.

La propuesta de resolución señala que “puesto que la suspensión del contrato se encuentra operativa por más de un año conforme informe de la responsable del contrato, resulta evidente que en el momento en que se incoa el expediente de resolución del contrato ha transcurrido más de un año desde la suspensión, por lo que aquella resulta procedente”. Seguidamente, recuerda que “conforme a la cláusula 20.^a del pliego que rige la licitación el abono de los honorarios se realizará de la siguiente forma: a) A la entrega del estudio sobre las infraestructuras de servicio y la red viaria estructurante del Municipio y del Documento Ambiental preliminar: un 30 % del importe total./ b) A la entrega del Estudio Ambiental Estratégico: un 40 % del importe total./ c) A la entrega de la contestación de las alegaciones y del documento modificado: un 15 % del importe total./ d) A la entrega del documento final para su incorporación a la documentación para aprobación definitiva: un 15 % del importe total”. En cuanto a las alegaciones de la adjudicataria, sostiene que “la pretensión del alegante implicaría incluso el abono de trabajos que ni siquiera ha realizado, lo que resulta claramente abusivo, aplicándose en el presente supuesto lo dispuesto legalmente para la causa que motiva la resolución del contrato, es decir, lo dispuesto en el artículo 309 del TRLCSP”. Por último, manifiesta que procede, “de conformidad con lo dispuesto en el artículo 309 del TRLCSP, declarar el derecho del contratista al abono de la cantidad de:/ 2.618,58 € (IVA incluido) por los estudios, informes, proyectos, trabajos o servicios que efectivamente hubiese realizado con arreglo al contrato y que hubiesen sido recibidos por la Administración, previa presentación de las facturas (...); 1.361,25 € en concepto indemnización por los estudios, informes, proyectos o trabajos pendientes de realizar en concepto de beneficio dejado de obtener, en cuanto que los trabajos pendientes de ejecutar y que deberían ser indemnizados, sin requerir presentación de factura” y que también corresponde la “devolución de la garantía depositada para responder del contrato que nos ocupa por importes de 2.268,75 €, en cuanto que las garantías por importes de

721,37 € y 411,21 € fueron devueltas por Resolución de la Alcaldía de fecha 25 de enero de 2024”.

Por otro lado, en el escrito presentado por la adjudicataria el día 3 de febrero de 2025 se indica, concretando lo que quedaría por facturar, que “desde diciembre del año 2022” se hallan a la espera “del informe favorable” de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico y del Consorcio de Aguas de Asturias “al documento de actualización” y que “por tanto, llevamos esperando a la emisión de dicho informe, con nuestros trabajos finalizados y sin poder emitir factura final”. Siguiendo dicha estela, en las alegaciones que presenta el día 21 de marzo de 2025, expone, en síntesis, que “La resolución del contrato dará derecho al contratista, en todo caso, a percibir el precio de los estudios, informes, proyectos, trabajos o servicios que efectivamente hubiese realizado con arreglo al contrato y que hubiesen sido recibidos por la Administración”, por lo que solicita le “sea abonada la cantidad correspondiente al 100 % del contrato, de la que quedan pendientes 15.776,61 € + IVA”.

En este punto, cabe traer a colación la respuesta a las alegaciones formuladas por la contratista llevada cabo por la Arquitecta Jefa de la Sección Técnica de la Oficina de Gestión Urbanística, en la cual manifiesta la informante que “el desarrollo del contrato no ha alcanzado la aprobación inicial”, que “no se ha producido la información pública (periodo de presentación de alegaciones) ni se han solicitado los informes sectoriales preceptivos en esta fase” y que “como consecuencia, no se ha podido elaborar por el equipo redactor ni el informe de contestación de alegaciones ni el documento modificado correspondiente (que fundamentan la fase 3 para el pago del 15 % de los honorarios) ni por ende el documento para aprobación definitiva consecuente (fase 4 con otro 15 % del importe total)”. Asimismo, afirma que “señala el licitador que estos trabajos se encuentran ‘pendientes de facturación’ pero realmente se encuentran pendientes de elaboración” y que “los trabajos consecuentes a la aprobación inicial no pueden considerarse como realizados puesto que deben dar respuesta a las alegaciones e informes sectoriales que se derivan de la aprobación inicial, que no se ha producido”.

Planteado en tales términos, es menester descender sobre el fondo del asunto.

En primer lugar, sobre la procedencia de la resolución del contrato, ya hemos indicado que la letra b) el artículo 308 del TRLCSP señala como causa de resolución de los contratos de servicios “El desistimiento o la suspensión del contrato por plazo superior a un año acordada por la Administración, salvo que en el pliego se señale otro menor”.

Pues bien, figura en el expediente un informe de los servicios municipales sobre la situación del contrato, fechado a 4 de marzo de 2025 y suscrito por la Arquitecta Jefa de la Sección Técnica de Gestión Urbanística, en el que textualmente se indica: “El expediente lleva más de un año paralizado por causa imputable a esta Administración, lo que supondría causa de resolución de contrato si así se solicita por el contratista”. De otro lado, y según lo indicado en líneas precedentes, la adjudicataria ha solicitado -en un escrito presentado el día 3 de febrero de 2025- la “liquidación final de las cantidades pendientes” y la extinción del contrato, puesto que “desde diciembre del año 2022” se hallan a la espera “del informe favorable” de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico y del Consorcio de Aguas de Asturias “al documento de actualización” y que “por tanto, llevamos esperando a la emisión de dicho informe, con nuestros trabajos finalizados y sin poder emitir factura final”.

En definitiva, tanto la Administración como la adjudicataria asumen que el contrato, a comienzos de 2025, se hallaba suspendido en su ejecución desde hacía más de un año, reconociendo la primera que los motivos de tal paralización le son imputables (la Oficina de Gestión Urbanística refiere que “no se ha producido la información pública (periodo de presentación de alegaciones) ni se han solicitado los informes sectoriales preceptivos en esta fase” y, que “como consecuencia, no se ha podido elaborar por el equipo redactor ni el informe de contestación de alegaciones ni el documento modificado correspondiente”).

Llegados a este punto, resulta insoslayable recordar que la suspensión del contrato administrativo puede tener su origen tanto en la voluntad de la

entidad pública contratante como en la de la contratista, resultando en el primero de los supuestos una potestad que “pertenece al llamado ‘ius variandi’ de la Administración, potestad exorbitante respecto de lo previsto en el ámbito de los negocios privados a la que el particular se ha de someter” (Dictamen del Consejo de Estado 1093/1991, de 3 de octubre de 1991) y, como tal, debe sujetarse a ciertas formalidades procedimentales y a las cuales no resulta ajena la Administración consultante, puesto que el contrato analizado fue objeto de suspensión por Resolución de 22 de marzo de 2017 (documento núm. 49 del expediente). Los requisitos formales para dicha suspensión se centran en una decisión expresa del órgano de contratación (titular de la competencia para iniciar, tramitar y resolver el procedimiento de suspensión al concentrar el ejercicio de las prerrogativas) y el levantamiento de acta donde se reflejen los motivos justificativos y la coyuntura del contrato. Dicho lo anterior, el Consejo de Estado, desde hace ya tiempo, “ha descartado la exigencia inexcusable de que la orden de suspensión acordada por la Administración sea escrita, equiparando a la suspensión expresa diversos supuestos de paralización material (Dictamen 44795, de 13 de enero de 1983), y ello porque la Administración no se puede amparar, para excusarse del cumplimiento de dicha obligación de resarcimiento, en la informalidad de la suspensión (Dictamen 1093/91, de 3 de octubre de 1991). La falta de acreditación en el expediente instruido al efecto de la declaración oficial de la suspensión de las obras o del acta levantada al efecto es, sin duda, una mala práctica administrativa, pero no puede constituir obstáculo para (...) que por la Administración contratante se eludan las responsabilidades a ella imputables. En términos análogos se ha pronunciado la doctrina jurisprudencial (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 1989)” (Dictamen del Consejo de Estado 1273/1999, de 8 de julio de 1999).

El extremo sobre el cual este órgano consultivo ha de pronunciarse, *prima facie*, es si concurre o no la causa de resolución invocada y, por ende, si resulta conforme a derecho la extinción contractual propuesta. Pues bien, a la vista de lo expuesto anteriormente, coincidimos con la propuesta de resolución

acerca de que concurre la causa de resolución prevista en la letra b) el artículo 308 del TRLCSP. No estamos en presencia de una suspensión contractual “acordada” expresamente, pero sí ante un caso de paralización material de la ejecución del contrato por unos motivos que la Administración asume, sin ambages, que le son imputables. Desde una visión retrospectiva, es cierto que el contexto sugería, cuando menos, la suspensión de la ejecución del contrato; sin embargo, el que en otras circunstancias sí se haya acudido anteriormente a la adopción de esta medida bien puede indicar que la Administración albergaba expectativas de superar los escollos impedientes de la continuidad, razón que invita a descartar aquí un supuesto de “mala administración”, aunque sin que ello sirva de excusa a la entidad contratante para eludir su responsabilidad. Por lo demás, es notorio que los motivos que provocaron la paralización de los trabajos contratados no son imputables al contratista y que el mantenimiento de la relación contractual, en una situación como la descrita, no alcanzaría a justificarse por motivos de interés público.

En segundo lugar, en relación con los efectos de la resolución contractual, ya se ha dicho que el artículo 309 del TRLCSP señala que la resolución del contrato de servicios da derecho al contratista a percibir el precio de los estudios, informes, proyectos, trabajos o servicios que efectivamente hubiese realizado con arreglo al contrato y que hubiesen sido recibidos por la Administración, así como a recibir el 10 por 100 del precio de los estudios, informes, proyectos o trabajos pendientes de realizar, en concepto de beneficio dejado de obtener.

A la vista de lo actuado, la adjudicataria pretende el abono de unos trabajos que califica como “finalizados”, mientras que la propuesta de resolución -con base en los informes de la Secretaría, la Intervención y la Responsable del contrato- mantiene que “no pueden considerarse como realizados puesto que deben dar respuesta a las alegaciones e informes sectoriales que se derivan de la aprobación inicial, que no se ha producido”. Pues bien, la aseveración de la contratista resultaría contradictoria con el dato que ella misma aporta acerca de que sigue aguardando el pronunciamiento de

dos entidades, por lo que resulta evidente que la tarea -aunque por circunstancias que no dependan de su voluntad- no puede entenderse efectivamente realizada con arreglo al contrato ni, por tanto, haber sido recibida por parte de la Administración local.

Por lo que atañe a las garantías, convenimos con la propuesta de resolución en que procede la devolución de lo depositado.

En consecuencia, estimamos que tiene derecho la contratista a ser satisfecha por los conceptos y en las cuantías fijadas en la propuesta de resolución.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede la resolución del contrato del servicio para la elaboración de estudio y documentación relativos a la evaluación ambiental de la revisión del Plan General Municipal de Siero, con los efectos expresados en el cuerpo de este dictamen.”

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 SIERO.