

Dictamen nº: **483/16**
Consulta: **Alcalde de Alpedrete**
Asunto: **Contratación Administrativa**
Aprobación: **27.10.16**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 27 de octubre de 2016, emitido ante la consulta formulada por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Alpedrete, a través de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, al amparo del artículo 5.3.f).d de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con la interpretación del contrato de gestión del servicio de alumbrado público y mantenimiento eléctrico de edificios e instalaciones municipales (en adelante, el contrato), suscrito con la empresa CLECE, S.A.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 4 de octubre de 2016 tuvo entrada en este órgano consultivo, una solicitud de dictamen preceptivo firmada el 30 de septiembre de 2016 por la directora general de Administración Local mediante firma delegada del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, referida al expediente de interpretación del contrato procedente del Ayuntamiento de Alpedrete.

A dicho expediente se le asignó el número 535/16, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. M.^a Dolores Sánchez Delgado, quien formuló y firmó la propuesta de acuerdo, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en la sesión celebrada el día 27 de octubre de 2016.

SEGUNDO.- Del expediente remitido, se extraen los siguientes hechos de interés para la emisión del dictamen:

- En primer lugar vamos a referirnos al expediente de adjudicación del contrato y a los pliegos que lo regulan.

Mediante acuerdo plenario de 9 de julio de 2013 se adjudicó a la empresa CLECE, S.A. (en adelante, la empresa o el contratista) el contrato de gestión del servicio de alumbrado público y mantenimiento eléctrico de edificios e instalaciones municipales, en su modalidad de concesión, por 1.591.730,23 € (IVA excluido), por un plazo de quince años.

En la cláusula primera del contrato administrativo suscrito el 12 de julio de 2013, el contratista se comprometía a la ejecución del contrato *“(...) con arreglo al pliego de cláusulas administrativas particulares y técnicas, que figuran en el expediente, documentos contractuales que acepta incondicionalmente y sin reserva alguna y de lo que deja constancia firmando en este acto su conformidad en él”*. El mismo compromiso se reiteraba en la cláusula quinta, en la que el representante de la empresa prestaba su conformidad al pliego de

cláusulas administrativas particulares y técnicas, *“que es documento contractual”*.

Según la cláusula primera del pliego de cláusulas administrativas particulares (en lo sucesivo, PCAP), la explotación del servicio de realizaría mediante la modalidad de concesión por la que el empresario gestionaría el servicio a su propio riesgo y ventura.

El pliego de condiciones técnicas (en adelante, PCT) señalaba en su punto 1 el objeto del contrato:

“El objeto de este Pliego es regular y definir el alcance y condiciones mínimas de las prestaciones que habrán de regir para la contratación de los servicios de gestión del servicio público del alumbrado con renovación y optimización del alumbrado público y el mantenimiento eléctrico de las instalaciones municipales, pertenecientes al Ayuntamiento de Alpedrete (en adelante, el Ayuntamiento).

Los Servicios a contratar tienen como finalidad realizar las siguientes prestaciones obligatorias:

Obras de mejora y renovación para la optimización de las Instalaciones del Alumbrado Exterior (Prestación P1).

Mantenimiento Eléctrico de Instalaciones Municipales (Prestación P2)”.

Asimismo el punto 2 establecía el ámbito de aplicación del contrato y, en su apartado 1, determinaba que los trabajos a realizar por el contratista abarcarían todas las instalaciones de iluminación conectadas a la Red de Alumbrado Exterior ubicadas dentro del término municipal, así como todos y cada uno de sus componentes. También se encuadraban en el área de actuación todas las instalaciones

municipales y sus equipos eléctricos y, en general, cualquier instalación dentro de los edificios municipales.

Respecto a la facturación, el punto 2.5 señalaba que la mano de obra de los trabajos de mantenimiento correctivo estaba incluida en el canon del contrato pero los materiales de repuesto necesarios para el mantenimiento correctivo se facturarían aparte y se valorarían según el cuadro de precios acordado con el Ayuntamiento. Los materiales de los trabajos de mantenimiento correctivo se valorarían según cuadro de precios acordado con el Ayuntamiento y en su defecto según el cuadro de precios de base centro, y por último en su defecto, se emplearía el precio del material de repuesto fijado por las tarifas de venta al público del distribuidor comercial que lo suministrase.

El punto 2.7 señalaba la obligación del contratista de suscribir una *“póliza de responsabilidad civil acerca de terceros, comprendido el Ayuntamiento de Alpedrete, hasta un límite de un millón doscientos mil euros (1.200.000,00 €) por siniestro”*.

Otras obligaciones en relación con la prestación del servicio de mantenimiento eléctrico de las instalaciones y dependencias municipales se establecían en el punto 3.6, entre las que se encontraban la reparación de averías y la conservación en funcionamiento y buen estado del material y los componentes de la instalación de alumbrado público, haciendo las reparaciones o reposiciones necesarias, con la mayor brevedad y sin necesidad de requerimiento previo, cualquiera que fuese la causa que lo motivase. La reposición de los distintos elementos se efectuaría con materiales de las mismas características y calidades de los primitivos que serían comprobados por los técnicos del Ayuntamiento y podrían ser rechazados si los materiales no cumplían esas condiciones.

El punto 3.11 regula la extensión de la asistencia de avisos de averías o incidencias:

“La asistencia técnica comprende la mano de obra, transporte, herramientas y equipos de medida necesarios; así como, material fungible y consumible para la corrección de la anomalía en el menor tiempo posible, sin coste adicional para el Ayuntamiento. Si la avería no puede ser corregida por ser necesario material de repuesto de coste considerable, primero se realizarán, sin coste alguno, todas las tareas necesarias para eliminar cualquier riesgo a las personas o bienes municipales, y en segundo lugar se actuará conforme al programa de mantenimiento correctivo y en aquellos casos que el Ayuntamiento considere como muy urgentes, el presupuesto de materiales de reparación deberá ser presentado en menos de 24 horas”.

Por su parte el punto 3.15 se ocupa de las exclusiones: “Quedan excluidos del contrato todos los equipos y piezas que sean precisos sustituir por avería o mantenimiento correctivo, facturándose aparte”.

A los materiales se dedica el punto 3.18:

“A los efectos del presente pliego los materiales se clasifican como:

- a) Materiales fungibles*
- b) Materiales consumibles*
- e) Material de repuesto*

Será por cuenta del Contratista la gestión de piezas no reutilizables y de todo tipo de residuos producidos por la actividad.

3.18.1.- Materiales fungibles

Se entenderá por materiales fungibles todos aquellos que se caracterizan por poseer una duración de vida corta, bien de forma normal o aleatoria.

El suministro de los materiales fungibles correrá a cargo del Contratista sin coste alguno para el ayuntamiento.

Entre los materiales fungibles se consideran de forma no exhaustiva, los siguientes:

- Pernos y tornillos ordinarios, clavos, etc.*
- Fusibles, pilotos.*
- Cinta aislante, clemas de unión, terminales.*
- Trapos de limpieza de piezas y equipos*
- Otros materiales fungibles.*

3.18.2.- Materiales consumibles

Se entenderá por productos consumibles a aquellos que se utilizan en los procesos de funcionamiento o mantenimiento de las instalaciones y se consumen de forma continua.

El suministro de productos consumibles correrá a cargo del Contratista a excepción de los consumibles de operación tales como combustibles, energía eléctrica, etc., que serán por cuenta del Ayuntamiento.

3.18.3.- Material de repuesto.

Se entenderá como repuesto todo material y (o) equipo no contemplado en los apartados anteriores y que sea necesario suministrar como mantenimiento correctivo”.

En relación con la prestación de mantenimiento y gestión del alumbrado público, el punto 5.1 dispone que *“Serán por cuenta y cargo del Contratista todos los gastos necesarios, excepto suministro de materiales y equipos según definiciones anteriores, que la instalación de alumbrado público pudiera requerir con ocasión de su uso, mantenimiento, conservación y reparaciones, tanto ordinarias como extraordinarias”*.

La cláusula 5.1.12 se refería a los seguros de la instalación de alumbrado público y tiene el siguiente tenor:

“El Contratista asume todos los riesgos por daños y pérdidas totales o parciales de los elementos y/o equipos que conforman la instalación de alumbrado público, incluido por robo si es posible y por incendio, cualquiera que sea la causa a que responda, al tener encomendado el mantenimiento y conservación de la misma.

Con tal motivo el Contratista se obliga a concertar, previo conocimiento y aprobación del Ayuntamiento, y por cuantía suficiente en las sumas aseguradas, la póliza o pólizas de seguros que cubran de manera suficiente al menos:

- Seguro todo riesgo de la instalación de alumbrado público.*
- Daños a terceros y responsabilidad civil por la explotación.*
- Incendio, explosión, rayo y adicionales incluidos los riesgos extensivos de daños por huelgas y acciones tumultuosas con inclusión de la prima del consorcio de compensación de seguros para riesgos catastróficos.*
- Robo y expoliación si es posible.*

(..) El beneficiario de la póliza o pólizas que se suscriban para garantizar tales riesgos será el Ayuntamiento. El pago de la indemnización o indemnizaciones en caso de siniestro, deberá ser por tanto satisfecho directamente al Ayuntamiento por la entidad aseguradora.

(...) En caso de siniestro, el importe de la indemnización recibida de la entidad aseguradora será destinado por el Ayuntamiento a la reconstrucción o reparación de la instalación de alumbrado público, transfiriendo los importes recibidos, directamente al Contratista a estos solos efectos.

El Contratista completará por su cuenta y cargo la sustitución de los elementos y/o equipos siniestrados, los trabajos necesarios y los importes que no estén incluidos en la indemnización del seguro o que correspondan a franquicias, y que sean necesarios para la total reposición y nueva puesta en operación de la instalación de alumbrado público en caso de siniestro.

Podrá abonar el Ayuntamiento las mejoras que puedan ocasionarse con motivo de las sustituciones de elementos deteriorados por estas causas (cambio a material normalizado si no lo fuera el que se sustituye; cambio de luminarias abiertas a cerradas, etc.) y las modificaciones que se realicen para evitar o minorar causas de robos o vandalismo (cambios a luminarias a más altura, protecciones diversas adicionales, desplazamientos a lugares más idóneos, etc.), todo ello a iniciativa del Ayuntamiento”.

En cuanto al mantenimiento de las instalaciones eléctricas de todas las dependencias municipales, el punto 5.2.1 señala que incluye la mano de obra para la reparación de averías y pequeño material (fusibles hasta 10 amperios, rotulación de cuadros, tornillos, tuercas, bridas, tacos, varillas roscadas, etc. y demás elementos de fijación y sujeción para tuberías de cables, clemas, bornas y demás pequeño

material eléctrico, pegamentos, colas, cintas aislantes y demás pequeño material necesario para la correcta sustitución o reparación de piezas), así como el suministro de material de todos los puntos de iluminación, lámparas, bombillas, etc., de todas las dependencias, según cuadro de precios que se incluirá en la oferta.

- En cuanto al expediente de interpretación del contrato, aparecen en el expediente originario tres bloques de documentos, al parecer correspondientes a los tres expedientes (5301/2015, 184/2013 y 2/2013) que, como se verá, fueron acumulados.

El expediente 5301/2015 comienza con un primer requerimiento al contratista el 6 de noviembre de 2015 para que repare varias farolas en mal estado, ponga cristales a varias farolas (modelo fernandino) y cambie 2 báculos que están inclinados y que pueden suponer un peligro. El 24 de noviembre el contratista contesta que ya se habían reparado las farolas y los báculos habían sido retirados. El 2 de diciembre los servicios técnicos emitieron un informe en el que manifestaron que las farolas habían sido reparadas, que los báculos no habían sido repuestos y que faltaban farolas en dos calles. También se daba cuenta de que se estaba a la espera de resolver las diferencias entre el Ayuntamiento y la empresa para su reposición.

El primer documento del expediente 2/2013 es un requerimiento de la concejala delegada de Hacienda, Recursos Humanos y Contrataciones, fechado el 30 de septiembre de 2015, por el que se solicita al contratista que subsane las deficiencias de la póliza de responsabilidad civil aportada por no quedar acreditado en el expediente el cumplimiento de las obligaciones dimanantes de los pliegos del contrato. Un informe de 6 de octubre de 2015 de los servicios técnicos municipales señalaba que, de conformidad con la cláusula 5.1.12 del PCT del contrato, la avería producida por un vehículo en el alumbrado público en la calle Parra nº 9 debía ser

reparada y luego reclamada por la empresa al seguro del contrato. El 19 de octubre se recibió en el Ayuntamiento un escrito del contratista que adjuntaba dos certificaciones relativas a la póliza de responsabilidad civil suscrita con Generali y la póliza a todo riesgo, y mencionaba que fueron presentadas en su día y que entendía que eran correctas al tener que haberlas presentado en su día ya que los pliegos así lo requerían al exigirse *“el previo conocimiento y aprobación del Ayuntamiento”*.

Se efectuó un segundo requerimiento el 20 de octubre de 2015 para que se subsanasen las deficiencias detectadas en las pólizas referidas al contrato:

- En la póliza del seguro de responsabilidad civil no aparecía el Ayuntamiento como beneficiario.

- En la póliza del seguro a todo riesgo no figuraba el Ayuntamiento como beneficiario; no estaban contratadas las coberturas de incendio, rayo, explosión y adicionales, incluidos los riesgos extensivos de daños por huelgas y acciones tumultuosas; no se había contratado la cobertura de robo y expoliación; y no se cubrían por el seguro las instalaciones municipales.

El 19 de noviembre el contratista contestó que las dos pólizas cumplían con lo exigido por los pliegos del contrato; que a pesar de que en el seguro de responsabilidad civil el asegurado es el Ayuntamiento, en la siguiente renovación de la póliza se le incluiría como beneficiario. En cuanto al seguro de todo riesgo señala que el contratado es un seguro superior al multirriesgo y que están incluidos los riesgos catastróficos y los incendios, pero que no se contrató el robo ni la expoliación por ser muy costoso y que el pliego no lo señalaba como preceptivo sino solo *“si era posible”*. En cuanto a los daños producidos por huelgas y acciones tumultuosas no se contrataron porque ninguna compañía aseguradora los quiere cubrir.

Por último, aparece en la documentación remitida a esta Comisión un tercer bloque de documentos que, por exclusión, parece corresponder al expediente 184/2013, pero que no se identifica con ese número, ni con ningún otro número.

Ese bloque viene encabezado por unos correos electrónicos, fechados el 8 de octubre de 2015, entre la concejala delegada de Hacienda, Recursos Humanos y Contrataciones y el contratista, en relación con las reparaciones de la calle Parra, que el Ayuntamiento considera que el contratista debía realizar mientras que el contratista estimaba que el seguro es para grandes catástrofes y que para pequeñas, ellos repararían pero el Ayuntamiento abonaría los materiales ya que el seguro no tenía que cubrirlos.

El 2 de noviembre de 2015 el alcalde solicitó un informe a la Secretaría sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir en relación con la posibilidad de resolver las incidencias surgidas en la ejecución del contrato, lo que se informó por la Secretaría al día siguiente.

El 2 de noviembre, la Intervención y la Secretaría emitieron un informe conjunto en el que, en cuanto al fondo del asunto, entendían que quedaba resuelto por el punto 5.1.12 del PCT y que, producido un siniestro, independientemente de su gravedad, el contratista debía informar por escrito al Ayuntamiento; el importe de la indemnización recibida de la entidad aseguradora sería destinado por el Ayuntamiento a la reconstrucción o reparación de la Instalación de alumbrado público, transfiriendo los importes recibidos, directamente al contratista a estos solos efectos y el contratista debería completar por su cuenta y cargo la sustitución de los elementos y/o equipos siniestrados, los trabajos necesarios y los importes no incluidos en la indemnización del seguro o que correspondiesen a franquicias.

El 3 de noviembre se dio audiencia al interesado y se le dio traslado del citado informe conjunto.

El 17 de noviembre el contratista contestó que la controversia surgía porque el órgano de contratación interpretaba que el aseguramiento a todo riesgo imponía la obligación de la contratista de asumir la responsabilidad y el coste económico de absolutamente todas aquellas incidencias que tuviesen lugar en el término municipal de Alpedrete y que, directa o indirectamente estuviesen relacionadas con la red de alumbrado público objeto de mantenimiento, lo que excedería del objeto inicial del contrato. Alegaba el punto 3.15 del PCT que, entre las exclusiones del contrato señalaba que *“quedan excluidos del contrato todos los equipos y piezas que sean precisos sustituir por avería o mantenimiento correctivo, facturándose aparte”*. Y en cuanto al concreto supuesto de la avería de la calle Parra, producida por un vehículo, teniendo en cuenta dicha cláusula, estaría excluida del contrato.

Con fechas de 19 y 27 de noviembre de 2015 se incorporaron al expediente sendos informes jurídicos de un despacho de abogados de Zaragoza. En el primero se manifestaba que el daño ocasionado al alumbrado público por un camión en la calle Parra no se correspondía con una avería propia de la instalación eléctrica por lo que la empresa contratista debía asumir por su cuenta y riesgo la sustitución de los elementos y/o equipos siniestrados, los trabajos necesarios y los importes no incluidos en la indemnización del seguro o que correspondiesen a franquicias. En el segundo informe se señalaba que se debía incoar un expediente de interpretación contradictorio en el que se determinase el alcance y obligaciones del contratista en relación con la inclusión del Ayuntamiento como beneficiario en la póliza por el seguro de responsabilidad civil y en el seguro de daños, en el que además, debía darse cobertura de *“todo riesgo”* a las instalaciones del alumbrado público (al menos las relacionadas en los Anexos 1 a 6 del PCT), e incluir las coberturas de incendio, rayo, explosión y adicionales

comprendidos los riesgos extensivos de daños por huelgas y acciones tumultuosas con inclusión de prima del consorcio de seguros para riesgos catastróficos, así como las coberturas de robo y expoliación.

El 9 de diciembre de 2015 la Secretaría emitió un informe en el que reproducía las conclusiones de los informes jurídicos anteriores después de señalar que se había iniciado un expediente contradictorio para resolver las incidencias surgidas en la ejecución del contrato y concluía en el mismo sentido que los informes.

El 10 de diciembre de 2015 se emitieron sendos decretos por la Alcaldía: el 684/15 -que acumulaba los expedientes 5301/2015, el 184/13 y el 2/13- y el 685/15, que disponía impulsar el procedimiento, solicitar informe preceptivo al Consejo de Estado y suspender el plazo para la resolución del expediente por el tiempo que mediase entre la petición y la recepción del informe, y su notificación al interesado.

El 29 de diciembre de 2015 se firmó un oficio por el que se remitía el expediente al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, que fue suprimido por la Ley 7/2015, de 28 de diciembre y con efectos desde el 31 de diciembre.

El 17 de marzo de 2016, el Presidente del Consejo de Estado, tras señalar que el expediente había tenido entrada en el Consejo el 15 de febrero de 2016 requirió documentación (el PCAP, el PCT, el contrato suscrito, la propuesta de resolución del expediente de interpretación del contrato una vez acumulados los procedimientos y la previa audiencia del contratista sobre el expediente completo). Dicha documentación le fue requerida al Ayuntamiento el 30 de marzo de 2016 por la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno.

El 7 de abril de 2016 se dictó propuesta de resolución sobre la interpretación contractual municipal. Señalaba que, de conformidad

con el PCT, el adjudicatario del contrato para la gestión del servicio público de mantenimiento debía suscribir una póliza (o pólizas) para la cobertura de los daños materiales que se pudiesen ocasionar en las instalaciones del alumbrado público (que venían reflejadas en los anexos 1 a 6 del citado PCT) y no en el ajuar industrial de la empresa. La adjudicataria debía hacerse cargo de todos los riesgos por daños y pérdidas en todas las instalaciones que conformaban el alumbrado público del municipio de Alpedrete.

Y ello debido a que los pliegos establecían de manera imperativa que el contratista se obligaba a contratar una o varias pólizas por cuantía suficiente para cubrir los riesgos derivados de las acciones derivadas de incendios, explosiones, rayos y las adicionales, incluidas aquellas por riesgos extensivos de daños por huelgas y acciones tumultuosas con inclusión de la prima del consorcio de compensación de seguros para riesgos catastróficos. También debía cubrir el riesgo de robo sin que pudiese la empresa no contratarlo por ser más gravoso, al tiempo que recordaba que, según el artículo 1256 del Código Civil, la validez y el cumplimiento de los contratos no pueden dejarse al arbitrio de uno de los contratantes.

Incorporada la propuesta de resolución al expediente, el 28 de abril se remitió a la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno a través de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio. Finalmente, el 12 de julio de 2016 el Consejo de Estado devolvió el expediente al estar ya constituida la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid tras advertir que, si bien se habían remitido los pliegos solicitados y el contrato, no se había practicado el trámite de audiencia al contratista en relación con el expediente completo.

El expediente fue devuelto al Ayuntamiento de Alpedrete el 28 de julio por la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y

Ordenación del Territorio -con la indicación de que faltaba ese último trámite de audiencia- a través de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno (22 de julio).

El 31 de agosto de 2016 se confirió trámite de alegaciones al contratista, que fue cumplimentado por este el 13 de septiembre, sin oponerse a la acumulación de los expedientes y reiterándose en lo ya manifestado en sus anteriores escritos de alegaciones.

El Ayuntamiento, por mediación de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, el 27 de septiembre envió el expediente a la Comisión Jurídica Asesora, que lo recibió el 4 de octubre.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f).d de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, conforme al cual la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada en:

“f) expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre (...) d.- Aprobación de pliegos de cláusulas administrativas generales, interpretación, nulidad y resolución de los contratos administrativos y modificaciones de los mismos en los supuestos establecidos por la legislación de contratos del sector público”.

La consulta se solicita por el alcalde presidente del Ayuntamiento de Alpedrete a través de la directora general de Administración Local por delegación de firma del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, al amparo del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

SEGUNDA.- Dada la fecha de adjudicación del contrato, le resulta de aplicación la normativa contenida 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).

A la prerrogativa de interpretar el contrato se dedica el artículo 210:

“Dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley, el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, acordar su resolución y determinar los efectos de ésta”.

Por su parte, el PCAP que rige el contrato establece en su cláusula 11 la prerrogativa del órgano de contratación de interpretación del contrato.

El procedimiento debe seguir los trámites previstos en el artículo 211 del TRLCSP según el cual, deberá darse audiencia al contratista resultando preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva, cuando se formule oposición por parte del contratista.

En el caso que nos ocupa, otorgada audiencia al contratista, el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora resulta preceptivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 211.3 del TRLCSP, al haberse formulado oposición por parte de aquel, manifestada en varias ocasiones a lo largo de este procedimiento, tal y como se ha reflejado en los antecedentes de hecho. Esta exigencia, como ya hemos adelantado, se concreta en el artículo 5.3.f).d de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, para los expedientes de interpretación contractual que tramite la Administración Municipal.

Por su parte, en el ámbito de la Administración local, el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (en lo sucesivo, TRRL), establece como necesarios -con carácter previo al acuerdo del órgano de contratación en el procedimiento de interpretación del contrato- los informes de la Secretaría y de la Intervención de la Corporación (artículo 114.3), habiéndose evacuado los mismos en este caso, tal y como resulta de la exposición fáctica del presente dictamen.

Finalmente, es preciso advertir que la competencia para aprobar la propuesta del acuerdo interpretativo sometido a consulta, corresponde al Alcalde del Ayuntamiento, como órgano de contratación, que aprobó los PCAP y PCT y adjudicó el contrato y, por tanto, el competente para la interpretación del mismo. Así se desprende de la disposición adicional segunda del TRLCSP.

TERCERA.- Mención especial merece el plazo en el que debe resolverse el expediente contradictorio de interpretación del contrato. Puesto que la legislación de contratos no establece un plazo específico, hay que acudir a la normativa reguladora del procedimiento administrativo. En nuestro caso, dado que el expediente se inició antes de la entrada de vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según su disposición transitoria tercera, resulta de aplicación el plazo general de tres meses previsto en el artículo 42.3 de la Ley 30/1992, de la LRJ-PAC, a contar desde el acuerdo de inicio del expediente.

No obstante, el rigor temporal que supone la necesidad de tramitar estos procedimientos en el plazo de tres meses, puede verse atemperado por la suspensión del procedimiento para la solicitud de informes preceptivos y determinantes del contenido de la resolución –como es el informe de la Comisión Jurídica Asesora- por el tiempo que medie entre la petición y la recepción del informe, tal y como establece el artículo 42.5.c) de la LRJ-PAC, que exige la comunicación a los interesados, no solamente de la solicitud de informes, sino también de la recepción de los mismos.

En el caso que nos ocupa no consta en el expediente un acto de inicio del expediente de interpretación del contrato como tal. Aparece una providencia de 2 de noviembre de 2015, del alcalde de la Corporación municipal, en la que, para resolver las incidencias surgidas en la ejecución del contrato, se dispuso que la Secretaría emitiera informe sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir, informe que se emitió al día siguiente. Al no constar el inicio del procedimiento contradictorio, tomaremos como *dies a quo* la fecha en que se notificó al contratista la existencia del expediente para resolver las incidencias surgidas en la ejecución del contrato, el 3 de noviembre de 2015.

En cuanto a los efectos de que el procedimiento de interpretación del contrato se resuelva más allá del plazo establecido, debe entenderse de aplicación el artículo 44 de la LRJPAC en los casos de que el procedimiento se inicie de oficio por la Administración local, ya que es un procedimiento susceptible de producir efectos desfavorables para el contratista:

“En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

(...) 2. En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 92”.

Cierto es que los Tribunales de Justicia no se han pronunciado en relación a los efectos de los procedimientos de interpretación de los contratos cuando éstos sean resueltos más allá del plazo establecido, pero como ya puso de manifiesto esta Comisión en el Dictamen 245/2016, de 23 de junio, diversos Consejos Consultivos han atribuido el efecto de la caducidad a dicho supuesto.

Así, el Consejo Consultivo de Andalucía viene manifestándose a favor de tal posibilidad en su doctrina, entre la cual pueden citarse, como precedentes más recientes objeto de publicación, los dictámenes 650/14, de 30 de septiembre, y 365/14, de 28 de mayo.

En nuestro ámbito territorial, resulta especialmente importante tener en cuenta la doctrina que ya había sido seguida por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, cuyo criterio sobre esta cuestión hacemos propio, en los dictámenes 445/12, 446/12 y 447/12, todos de 18 de julio.

Igualmente, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias se ha pronunciado a favor de la aplicación del instituto de la caducidad a los procedimientos de interpretación de los contratos, siempre que su inicio

se produzca de oficio y no a instancia del interesado (en dicho sentido, su Dictamen 144/15, de 30 de julio).

En este caso, tras el azaroso relato del periplo recorrido por el expediente y descrito en los antecedentes de hecho, al haber transcurrido en exceso el plazo de tres meses para resolver y ser susceptible de producir efectos desfavorables al contratista, cabe concluir que el procedimiento ha caducado.

Es cierto que el 10 de diciembre se dictó la suspensión del procedimiento por el tiempo necesario para emitir el dictamen del órgano consultivo y que se notificó al contratista. Sin embargo, la suspensión era por el tiempo imprescindible para la emisión del dictamen, a contar desde la recepción de la solicitud de dictamen y hasta su emisión. Además, el artículo 42.5.c) de la LRJ-PAC después de reconocer la posibilidad de suspensión del procedimiento para la emisión de informes, concluye señalando que *“este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses”*. Si al plazo de tres meses para interpretar el contrato le añadimos el plazo de tres meses que como máximo puede estar suspendido el expediente para la emisión de informes, sin entrar a considerar que finalmente no se emitió dictamen por el Consejo de Estado o que tras declarar la suspensión del plazo se realizaran actos de trámite no amparados por la suspensión (remisión de documentación, elaboración de la propuesta de resolución y el trámite de audiencia), es claro que en este caso ese plazo de seis meses había sido rebasado con creces antes de que el expediente llegara a la Comisión Jurídica Asesora con el expediente ya caducado.

En este punto conviene recordar la doctrina sentada por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en cuanto a que el momento en que opera la suspensión es la de la petición del dictamen a este órgano consultivo y, por otro lado, que la realización de actuaciones instructoras, una vez acordada la suspensión del procedimiento

levanta, de facto, la suspensión, al haber desaparecido la causa justificativa de la suspensión, y recuperándose el cómputo del plazo para resolver (dictámenes 404/11, de 21 de septiembre y 471/12, de 26 de julio).

Producida la caducidad del expediente, debe ser declarada por el Ayuntamiento de Alpedrete mediante la correspondiente resolución que ordenará el archivo de las actuaciones y se notificará a la mercantil interesada.

No obstante, la caducidad de este procedimiento no impide que el órgano de contratación, si lo estima oportuno, pueda proceder a la incoación de un nuevo expediente de interpretación contractual.

En mérito a lo que antecede esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

El procedimiento de interpretación contractual del contrato de gestión del servicio de alumbrado público y mantenimiento eléctrico de edificios e instalaciones municipales suscrito por el Ayuntamiento de Alpedrete con la empresa CLECE, S.A. está caducado. La caducidad de este procedimiento no impide que el órgano de contratación, si lo estima oportuno, pueda proceder a la incoación de un nuevo expediente de interpretación contractual.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el

plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 27 de octubre de 2016

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 483/16

Sr. Alcalde de Alpedrete

Pza. de la Villa, 1 – 28430 Alpedrete