En Logroño, a 20 de enero de mil novecientos noventa y ocho, reunido en su sede provisional el Consejo Consultivo de La Rioja, con asistencia de su Presidente D. Ignacio Granado Hijelmo y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. Joaquín Ibarra Alcoya, y D. Jesús Zueco Ruiz, siendo Ponente D. Joaquín Ibarra Alcoya, emite, por unanimidad el siguiente

DICTAMEN

1/98

Correspondiente a la consulta formulada por el Sr. Alcalde de Alcanadre, a través del Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, sobre el expediente relativo a la resolución del contrato de ejecución de obras de mejora y acondicionamiento de caminos rurales en el referido municipio.

FUNDAMENTOS DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El Ayuntamiento de Alcanadre, en sesión del 29 de abril de 1997, aprobó el Pliego de Cláusulas Administrativas particulares para la contratación por subasta mediante procedimiento abierto con reducción de plazos por razón de urgencia de la ejecución de obras de mejora y acondicionamiento de caminos rurales.

Segundo

El citado Ayuntamiento, en sesión de 24 de junio de 1997, elevó a definitiva la adjudicación provisional de dichas obras realizadas por la Mesa de Contratación a favor de la oferta presentada por “C.D.N. S.A”, formalizándose el contrato de obras en documento administrativo de fecha 21 de julio de 1997.

Tercero

El 24 de julio de 1997 se levantó acta de comprobación de replanteo y autorización del inicio de la obra.

Durante su ejecución, el Director Facultativo de la misma apreció deficiencias y la no realización de las obras de acuerdo con la Memoria, así como la necesidad de efectuar correcciones sustanciales en las ejecutadas; haciendo constar todo ello en el Libro de Ordenes de la obra y en los Informes escritos. Y en el último informe concluía diciendo, que habiéndose superado el plazo para la ejecución de los trabajos, puede afirmarse que las obras realmente ejecutadas no habían sido realizadas de acuerdo a la Memoria valorada y a las instrucciones por él cursadas.

Cuarto

Solicitado por Decreto de la Alcaldía informe de Secretaría sobre la resolución del contrato y emitido aquél, el Pleno del Ayuntamiento, en sesión del 28 de octubre de 1997, acordó iniciar expediente de resolución del dicho contrato de ejecución de obras y abrir de audiencia al interesado.

En el referido trámite y mediante escrito de 14 de noviembre de 1997, compareció “C.D.N. S.A”, oponiéndose a la resolución del contrato y solicitando arbitraje.

Previos Informes de Secretaría del Ayuntamiento y del Arquitecto Asesor Municipal (y Director de las obras), el Ayuntamiento en sesión del 2 de diciembre de 1997, acordó solicitar del Consejo Consultivo de La Rioja el preceptivo dictamen, facultando para ello al Sr. Alcalde.

Antecedentes de la consulta

Primero

El Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico, Administraciones Publicas y Medio Ambiente, el 11 de diciembre de 1997 (registro de salida del 15) remitió a este Consejo Consultivo el expediente con el fin de que se emitiese el dictamen preceptivo.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo, examinado el expediente, procedió a acusar recibo por escrito de 16 de diciembre de 1997 en el que declaró provisionalmente la

competencia del Consejo para emitir el dictamen solicitado y consideró que la consulta reunía los requisitos reglamentarios.

Tercero

Nombrado Ponente el Consejero señalado en el encabezamiento, la Ponencia se incluyó en el orden del día de la sesión allí referida.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Sobre la necesidad del dictamen de este Consejo Consultivo.

A) La Ley 13/1995, de 18 de mayo de Contratos de las Administraciones Públicas, en el artículo 60, bajo el título de “Prerrogativas de la Administración”, en su número 1 establece que:

“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 ... acordar su resolución (de los contratos administrativos) y determinar los efectos de ésta”.

Y en su número 3, dispone que *“será preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad respectiva en los casos de : a) resolución.... cuando se formule oposición por parte del contratista.”*

B)El Reglamento de este Consejo Consultivo (Decreto 33/1996 de 7 de junio), establece en su artículo 8.4: *“ En particular, habrá de recabarse el dictamen del Consejo Consultivo, salvo que se solicite del Consejo de Estado en los términos del número anterior, en los siguientes asuntos.... H) Expedientes administrativos en que la consulta venta exigida expresamente por una norma con rango de Ley, en los supuestos contenidos en la misma, y en especial los que se refieren... a las materias siguientes.... resolución... de ... contratos administrativos”.*

C) Es preceptivo, por tanto, el Informe de este Consejo Consultivo, dado que se formuló oposición a la resolución del contrato por parte del contratista y la Administración Local (Ayuntamiento de Alcanadre) optó por solicitarlo de él y no del Consejo de Estado.

Segundo

Sobre si existe causa de resolución del contrato administrativo.

A) El contrato de obras se formalizó, cumplidos los trámites necesarios, en Alcanadre el 21 de julio de 1997, entre su Ayuntamiento y “C.D.N. S.A.”“

Por su cláusula 1ª, la citada Sociedad se comprometía a la ejecución de las obras de *“Mejora y Acondicionamiento de Caminos Rurales”*, en Alcanadre, con arreglo a la Memoria valorada y Pliego de Cláusulas Administrativa aprobadas por el Ayuntamiento -unido al contrato-. En la tercera se fijaba el plazo de ejecución de las obras en seis semanas contadas desde el día siguiente al de la firma del acta de comprobación de replanteo 8para la qu3e se

fijaba el 24 de julio de 1997). siendo -según la clausula 4ª- el plazo de garantía de un año a contar desde la firma de la recepción de las obras.

Y, el Pliego de Clausula Administrativa Particulares- a las que se remitía el contrato, en la 1ª, se determinaba el objeto del contrato (obras de mejora y acondicionamiento de caminos rurales, autor de Memoria Arquitecto, D.A.I.E.; en la 7ª -ejecución de las obras-, que éstas se ejecutarán con estricta sujeción a las estipulaciones contenidas en el presente pliego y en la Memoria valorada y conforme a las instrucciones que en interpretación técnica de la Memoria diere al contratista el Director Facultativo de la obra; en la 9ª- plazo de garantía; y en la 10ª - resolución del contrato-, se remitía a los artículos 112, 150 y 152 de la Ley 13/1995.

B) Durante la ejecución de las obras, en el expediente consta:

- Acta de comprobación de replanteo. 24 de julio de 1997
- Libro de órdenes, con las firmas en sus hojas de la Dirección facultativa, la Contrata y la Secretaria del Ayuntamiento, donde consta:

a) En la hoja fechada el 13 de agosto de 1997, el Director facultativo expone sus desacuerdos con la realización de las obras y enumera las soluciones para resolver las deficiencias observadas.

b) En la hoja fechada el 4 de septiembre de 1997, el mismo Arquitecto enumera las deficiencias, las órdenes a ejecutar y los tramos no aceptables.

c) En la de 7 de octubre de 1997, facilita a la Contrata copia de su Informe del día 1 del mismo mes, que concluye diciendo que las obras, a pesar de las continuas instrucciones, no han sido realizadas de acuerdo a la Memoria; y que deberán realizarse correcciones sustanciales de los caminos, consistentes en la repetición o nueva ejecución de las partidas descritas en la Memoria, sobre los caminos en su estado actual, enumerando las correcciones a realizar.

C) Con posterioridad a cuanto antecede, existe en el expediente nuevo informe del repetido Arquitecto sobre el estado de las obras, emitido en octubre de 1997 - sin constancia del día, pero posterior al 22- con esta “Conclusión: El comienzo de obra tiene fecha de 24/07/1997, y habiéndose superado el plazo para la ejecución de los trabajos (fijado en seis semanas), puede afirmarse que las obras realmente ejecutadas no han sido realizadas de acuerdo a la memoria valorada en referencia o a las instrucciones cursadas por esta dirección facultativa.”

D) Expediente para las resolución de contrato de obras.

- Se inicia por acuerdo del Ayuntamiento de 28 de octubre de 1997, estableciéndose como causas “incumplimiento de plazos y de las condiciones esenciales la contratación

-Comunicado el acuerdo a la Sociedad contratista, esta -mediante escrito de 14 de

noviembre de 1997- se opuso alegando que el plazo no se había cumplido, dado que las obras estaban acabadas en plazo aunque no en calidades a juicio del Arquitecto Director; y que se oponía a que se hubiese incumplido sus obligaciones contractuales, por lo que solicitaba arbitraje.

-Emitidos informes por la Secretaría del Ayuntamiento y por el Arquitecto, Asesor Municipal del Ayuntamiento de Alcanadre y Director Facultativo de las obras, la Corporación municipal, en sesión de 2 de diciembre, acordó solicitar de este Consejo Consultivo el preceptivo dictamen respecto del expediente de resolución del repetido contrato de ejecución de obras.

E) El contrato sobre cuya resolución se solicita dictamen, es de los calificados por la repetida Ley 13/1995 como “contrato de obras” -artículo 120.c); siendo la obligación principal del contratista *“el cumplir el contrato dentro del plazo total fijado para la realización del mismo”* (art 96.1); y *“el contrato se entenderá cumplido por el contratista cuando éste haya realizado de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración, la totalidad de su objeto”* (art. 111.1)

Y en lo que se refiere al contrato de obras, el artículo 143, en su número 1, dispone que *“Las obras se ejecutarán con estricta sujeción a las estipulaciones contenidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y al proyecto que sirve de base al contrato y conforme a las instrucciones que en interpretación técnica de éste diere al contratista el director facultativo de las obras”*..

Consecuencia de esta obligación principal del contratista, es que el artículo 112 de la Ley -al que remite en cuanto a la resolución del contrato de obras el primer párrafo del artículo 150- enumera entre las causas de resolución: *“c)La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista; g)El incumplimiento de las restantes obligaciones contractuales esenciales; h) Aquellas que se establezcan expresamente en el contrato.”*

En el expediente se señalan por el Ayuntamiento de Alcanadre dos causas de resolución del contrato: 1) Incumplimiento del plazo de ejecución de las obras; y 2) Incumplimiento del objeto del contrato.

En cuanto a la primera causa, de los Informes del Director Facultativo de las obras resulta que, dentro del plazo, las obras que realmente se ejecutaron no lo fueron de acuerdo con la Memoria valorada y con sus instrucciones. Es decir, se hizo un cumplimiento distinto al pactado por lo que más que incumplimiento del plazo fue un incumplimiento del objeto.

En el expediente consta la vigilancia de las obras durante la fase de ejecución del contrato por el Director Facultativo de las mismas; las observaciones por él efectuadas y las instrucciones dadas figuran en el Libro de Ordenes, firmado también por el representante de la Sociedad contratista; los informes emitidos, también comunicados a aquélla, señalan los defectos en la

ejecución, las soluciones a adoptar y las correcciones a efectuar, sin que pese a todo ello, las obras se ejecutarán “*con estricta sujeción a las estipulaciones contenidas en el presente pliego y en la Memoria valorada y conforme a las instrucciones que en interpretación técnica de la Memoria diere al contratista el Director Facultativo de la obra*”, como se expresaba en la cláusula séptima del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, a las que se remitía el Contrato de obras.

F) Habiendo optado el Ayuntamiento por la resolución del contrato y habiéndose tramitado el expediente de conformidad con lo dispuesto en la repetida Ley 13/1995, tal resolución es totalmente acorde con los hechos y con la legislación aplicable.

CONCLUSIONES

Este Consejo Consultivo entiende que existe causa para la resolución del contrato de ejecución de obras de mejora y acondicionamiento de caminos rurales en Alcanadre, formalizado en documento administrativo el 21 de julio de 1997.

Este es nuestro Dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos, en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento