

## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

DICTAMEN N° 437/2015

OBJETO: Expediente sobre resolución del contrato de ejecución de las obras de la nueva casa cuartel de la Guardia Civil y edificio educativo municipal.

SOLICITANTE: Ayuntamiento de Antequera (Málaga).



**Presidente:**

Cano Bueso, Juan B.

**Consejeras y Consejeros:**

Álvarez Civantos, Begoña  
Balaguer Callejón, María Luisa  
Escuredo Rodríguez, Rafael  
Gutiérrez Melgarejo, Marcos J.  
Gutiérrez Rodríguez, Francisco J.  
Sánchez Galiana, José Antonio

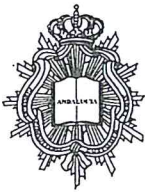
**Secretaria:**

Linares Rojas, María Angustias

El expediente referenciado en el objeto ha sido dictaminado por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día 17 de junio de 2015, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

### ANTECEDENTES DE HECHO

Con fecha 14 de mayo de 2015 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por el Sr. Alcalde-Presidente, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.11 y al amparo del artículo 22, párrafo segundo, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde a la Comisión Permanente y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 109.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, el plazo para su emisión es de quince días.

En este punto hay que indicar que, por escrito de 26 de mayo de 2015, se requirió al Ayuntamiento de Antequera para que completara la documentación remitida. Dicho requerimiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27, párrafo segundo, de la Ley del Consejo Consultivo, interrumpió el plazo para la emisión del dictamen, que se ha reanudado a partir del día 28 de mayo de 2015, fecha en la que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo la documentación solicitada.

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- Sobre este mismo asunto ya se pronunció la Comisión Permanente de este Consejo Consultivo en su dictamen nº 534/2013, de fecha 24 de julio de 2013, concluyendo:

«Se dictamina favorablemente la resolución del contrato administrativo de obras para la construcción de la nueva casa cuartel de la Guardia Civil y edificio municipal de Antequera, adjudicado a la UTE , constituida por las empresas y

Sirvan los antecedentes del citado dictamen para este nuevo, a saber:



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

«1.- Tras la tramitación del oportuno expediente administrativo, el 8 de abril de 2008, se formalizó contrato entre el Ayuntamiento de Antequera (Málaga) y [redacted] y [redacted], para la realización de las obras de la nueva Casa Cuartel de la Guardia Civil y del Edificio Educativo Municipal de Antequera. La adjudicación del citado contrato se produjo por acuerdo del Ayuntamiento Pleno de fecha 3 de abril de 2008.

El plazo de ejecución de las obras es de veinticuatro meses de acuerdo con la cláusula octava del Pliego de Prescripciones Técnicas. Dicho plazo empezará a contar, de conformidad con la cláusula décimoprimer, "dentro del plazo de un mes a contar desde la fecha de notificación al adjudicatario de la aprobación por parte del Ayuntamiento de los Proyectos Básicos y de Ejecución definitivos, y de la fecha de la firma del preceptivo Convenio con la Dirección General de la Guardia Civil".

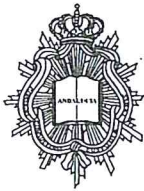
«2.- El 21 de febrero de 2013 con el fin de determinar los plazos de ejecución estipulados en dicho contrato, así como el estado de ejecución de las obras, por parte del Arquitecto Municipal se emite el siguiente informe:

« Antecedentes.

«El 27 de febrero de 2008 se firma un convenio de colaboración entre la Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad del Estado (Ministerio del Interior) y el Ayuntamiento de Antequera (Málaga) para la construcción de la nueva Casa Cuartel de la Guardia Civil, con permuta de inmuebles.

«El 26 de marzo de 2007 se firma un contrato entre el Ayuntamiento y la UTE para la redacción de los proyectos bási-





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

co y de ejecución y la ejecución del nuevo Cuartel de la Guardia Civil.

»Que con fecha 16 de mayo de 2008 la UTE presenta documentación complementaria relativa al cuartel y viviendas de la Guardia Civil para incorporar al expediente de licencia de obras del citado proyecto, así como copia del Proyecto para los 4 edificios de equipamiento.

»El 3 de junio se presenta certificado de intervención profesional de la obra Nueva Casa Cuartel de la Guardia Civil en Antequera.

»Que el 20 de junio de 2008 se emite informe técnico sobre la documentación relativa al Cuartel y viviendas para la Guardia Civil, debiendo subsanarse las deficiencias señaladas así como presentar la documentación visada.

»El 4 de julio de 2008 y 8 de julio de 2008, presentadas en el Excmo. Ayuntamiento por UTE "aportando documentación complementaria para incorporar al expediente de licencia de obras relativo al Proyecto de Construcción de Edificio de 41 Viviendas y Casa Cuartel para la Guardia Civil.

»El 9 de julio de 2008 se emite informe técnico sobre la documentación adicional presentada.

»La Junta de Gobierno Local en sesión ordinaria de fecha 11 de julio de 2008 resuelve: "Prestar aprobación al referido proyecto de Construcción de 41 viviendas y Casa Cuartel para la Guardia Civil de Antequera, así como al Estudio de Seguridad y Salud y el Proyecto de Telecomunicaciones, y autorizar a la UTE para el inicio de las Obras, si bien deberá aclararse previamente la reubicación de la caseta de transformación con fachada a calle Ciudad de Auge, y proce-





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

der al visado de la documentación técnica presentada con fecha 8 de julio de 2.008".

»Sobre los plazos de inicio y ejecución.

»En relación a los plazos fijados para la ejecución de las edificaciones, el contrato estipula:

»En su cláusula primera: Se procederá al replanteo de las mismas (las obras) en el plazo que marca el pliego de prescripciones técnicas.

»En su cláusula cuarta: "La contratista se obliga a ejecutar las obras conforme a sus proyectos, a respetar las obligaciones de los pliegos y a correr con todos los gastos que se especifican en los mismos, a realizar las obras en los plazos señalados y a aportar todos los medios humanos, técnicos y materiales necesarios para ello,...", para continuar más adelante reflejando "La contratista queda obligada al cumplimiento de los plazos de ejecución de las obras. Si llegado el término de cualquiera de los plazos, hubiera incurrido en mora por causas imputables a los mismos, el Ayuntamiento podrá optar por la resolución del contrato o por la imposición de penalidades económicas."

»Así mismo en la cláusula sexta se indica que se comprometen a respetar íntegramente los contenidos de los proyectos y de pliegos de condiciones administrativas y de prescripciones técnicas.

»El pliego de prescripciones técnicas refleja, siempre en relación a los plazos, que:

»El plazo de ejecución de las obras de construcción de la Nueva Casa Cuartel de la Guardia Civil, y del Edificio de Equipamiento Docente para Conservatorio de Música y Escuela de Idiomas, será de veinticuatro meses.



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

»Las obras deberán comenzar dentro del plazo de un mes a contar desde la fecha de notificación al adjudicatario de la aprobación por parte del Ayuntamiento de los Proyectos Básicos y de Ejecución definitivos, y de la fecha de la firma del preceptivo Convenio con la Dirección General de la Guardia Civil.

»Se solicitará dentro de los quince primeros días siguientes, la comprobación de las actas de replanteo de las obras.

»Y según el Proyecto Básico y de Ejecución presentado para la concesión de licencia de obras para las oficinas y viviendas para la Guardia Civil, se fija un plazo de ejecución de 15 meses.

»Así, los plazos marcados para el inicio y ejecución de la edificación (de la casa cuartel de la Guardia Civil pues para el edificio de equipamiento ni siquiera se ha solicitado licencia para su inicio) son:

»Al fijarse por el pliego como inicio de las obras un mes a contar desde la notificación de la aprobación (que se produjo el 18 de julio de 2008) y de la firma del convenio entre el Ayuntamiento y el Ministerio del Interior (que se firmó el 27 de febrero de 2008), la fecha tope para el inicio de las obras según contrato y pliegos es el 19 de agosto de 2008.

»Que la duración de las obras para oficinas y viviendas para la Guardia Civil debe ser de 24 meses según el contrato y de 15 meses según el Proyecto. Según lo anterior, la fecha de finalización debería ser como máximo (fijando un plazo de 24 meses) el 19 de agosto de 2010.

»Sobre el estado de las obras de la Casa Cuartel de la Guardia Civil.

»Que no se ha remitido al Ayuntamiento el acta de inicio y replanteo de las obras, habiéndose realizado un acto institu-



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

cional de puesta de la primera piedra que tuvo lugar el 28 de octubre de 2008.

»El día 11 de febrero de 2013 a las 11:30 horas, se realiza una visita a las obras de las oficinas y viviendas para la Guardia Civil para comprobar el estado de ejecución de las obras y comprobar si se han cumplido los plazos establecidos en el contrato y en el propio proyecto.

»Que de las dos edificaciones de las que se compone el proyecto (viviendas de la casa cuartel y edificio de la comisaría) sólo se ha iniciado el relativo al de las viviendas, habiéndose ejecutado exclusivamente la cimentación (con la parte proporcional de excavación), la estructura y una pequeña parte de la tabiquería.

»Tras la visita para la comprobación del estado de las obras, se considera estimativamente que se ha ejecutado:

»La totalidad del movimiento de tierras relativos al edificio de vivienda y rampas de acceso al mismo.

»La totalidad de la cimentación relativa al edificio de vivienda y rampas de acceso al mismo.

»La totalidad de la estructura relativa al edificio de vivienda y rampas de acceso al mismo.

»Parte del capítulo de saneamiento del edificio de viviendas (se estima en un 35%)

»Parte del capítulo de albañilería del edificio de viviendas (se estima en un 7,5%)

»Parte del capítulo de seguridad y salud del edificio de viviendas (se estima en un 10%)

»Así pues y repercutiéndolo sobre la totalidad del proyecto, se estima que la obra de las viviendas y de las oficinas





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

para la guardia civil está ejecutada en un porcentaje aproximado de un 18%, quedando por tanto el 82% por ejecutar.

»Así mismo, en el día y hora de la visita realizada, no se aprecia que haya actividad en la obra, y por el aspecto que presentan los acopios y estado poco cuidado de la parte del solar no ocupado (estado de la vegetación y maleza), no parece que en la actualidad se estén llevando a cabo trabajos para la finalización.

»Sobre el estado de las obras del edificio de equipamiento.

»En relación al proyecto de Edificio de Equipamiento Docente para Conservatorio de Música y Escuela de Idiomas, las obras no se han iniciado aún (ni siquiera se ha solicitado la licencia de obras), por lo que queda por ejecutar el 100%.

»Conclusión

»Según se deduce del contrato y de los pliegos de prescripciones del proyecto Nuevo Cuartel de la Guardia Civil en el Solar Municipal de Parquesol y Equipamiento Docente para Conservatorio de Música, Escuela de Idiomas y Centro de Profesorado y Equipos de Orientación Educativa en el Solar Municipal del Antiguo Albergue, y según se ha reflejado en este informe, la fecha tope de finalización debería ser el 19 de agosto de 2010, habiendo transcurrido ya dos años y seis meses.

»Que por tanto se han excedido sustancialmente las fechas establecidas para la finalización de las obras, faltando aún por ejecutar el 100% del edificio docente y aproximadamente el 82% de las viviendas y oficinas para la Guardia Civil.»

»3.- El 22 de febrero de 2013 por la Técnico de Administración General del Ayuntamiento, se emite informe jurídico en



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

el que se concluye, que, "a juicio de la Técnica que suscribe procede la resolución del contrato por incumplimiento culpable del contratista consistente en la inobservancia de las obligaciones esenciales que constituyen su objeto, en los términos del artículo 111, g) del TRLCAP."

»4.- El 11 de marzo de 2013 por unanimidad de la Junta de Gobierno Local se toma el siguiente acuerdo:

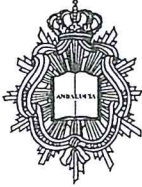
«1.- Incoar procedimiento de resolución del contrato administrativo de adjudicación de las obras de la nueva casa Cuartel de la Guardia Civil y del edificio educativo municipal de Antequera, motivado por incumplimiento culpable del contratista con propuesta de incautación de la garantía definitiva, (...)

»2.- Conceder a Unión Temporal de Empresas " constituida por las mercantiles "

y " ", conforme dispone el artículo 109.1a) del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, (RGLCAP), un plazo de audiencia de 10 días naturales a contar desde el día siguiente a la recepción de la notificación de esta resolución, para que alegue a lo que en su derecho convenga, presentando los documentos y justificantes en defensa de su postura.

»3.- Conceder audiencia a las entidades A. y al en el mismo plazo señalado en el punto segundo de esta resolución.»

»5.- El 22 de abril de 2013 se presenta en el Ayuntamiento de Antequera recurso de reposición de don en nombre y representación de U.T.E. con las siguientes alegaciones:



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

«Primera.- Inexistencia de incumplimiento culpable. Circunstancias económicas excepcionales motivadas por la actual crisis económica.

»Debemos impugnar expresamente la calificación como culpable del incumplimiento imputado a mi representada, siendo de sobra conocidas por la Corporación Municipal las razones que han llevado al mismo, queriendo desde este instante dejar constancia de las numeraras reuniones mantenidas tanto con el anterior equipo de gobierno, como con el actual.

De hecho, el propio paso del tiempo transcurrido, ya nos está revelando lo que de hecho ha acontecido, que no es otra cosa que, inicialmente, una prórroga pactada entre las partes, expresamente prevista en la ley (Art. 96.2 LCAP), y a posteriori, una suspensión del contrato, habiendo quedado a la espera del devenir de los acontecimientos, que, desgraciadamente, no han sido nada halagüeños.

»A estos efectos, queremos trasladar la realidad económica y social existente, por todos conocida, cuya importancia trasciende la propia norma hasta tal punto que la misma está generando que sean los propios jueces los que estén realizando una interpretación de la normativa existente, dentro de la legalidad, pero apelando a principios básicos del derecho, que permitan hacer valer esta situación excepcionalmente complicada en la que nos hallamos inmersos, en beneficio de la sociedad.

»Las Administraciones Públicas no pueden dar la espalda a esta realidad, imponiéndose igualmente el deber de adecuar la normativa a las circunstancias actuales, cuya materialización, para el supuesto que nos ocupa, no es otra que el considerar que nos hallamos ante un supuesto de fuerza mayor, que impide considerar el incumplimiento imputado como culpable.





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

»Segunda.- Liquidación económica. Efectos de la Resolución. Devolución del aval.

»Una vez sentado lo anterior, no cabe mas alternativa que resolver el contrato de mutuo acuerdo, (Art. 111.c L.C.A.P., sin incautación de garantía alguna y con el reconocimiento y abono a mis representadas del 100 % de la inversión realizada, ya que cualquier otra alternativa generaría un enriquecimiento injusto de la Administración, quien no ha sufrido daño y perjuicio alguno, ya que la futura contraprestación de la permuta, era un solar hoy inexistente.

»A estos efectos, aportamos como documento número 1, resumen de los costes generados en la construcción del Cuartel de la Guardia Civil, que como se puede comprobar asciende a la cantidad de dos millones novecientos sesenta y un mil seiscientos sesenta y seis euros, con diez (2.961,666,10 euros), cantidad a la que hay que adicionar el coste que los avales suscritos han generado, debiendo ser todas y cada una de las cantidades invertidas por mi representada, reintegrada por el Ayuntamiento de Antequera.

»Por lo expuesto solicito: que teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo, y de conformidad con su contenido, tenga por interpuesto recurso de reposición frente al acuerdo de iniciación del procedimiento de resolución del contrato de ejecución de obras de la nueva Casa Cuartel de la Guardia Civil y del Edificio Educativo Municipal, y tras los trámites pertinentes; proceda a estimar el presente recurso de reposición y reponer la resolución recurrida acordando en su lugar no haber lugar a la declaración de incumplimiento culpable de la entidad (

S.A. U.T.E. (

y acordando resolver el



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

contrato de mutuo acuerdo, acogiendo la liquidación económica presentada, con devolución del aval.»

[Handwritten mark]

»6.- Con fecha 15 de mayo de 2003 por la Técnica del Administración General del Ayuntamiento de Antequera se formula la siguiente propuesta de resolución:

«Primero.- Acordar la inadmisión a trámite del recurso de reposición contra acto de trámite formulado por la sociedad U.T.E. ... por no concurrir ninguna de las causas establecidas en el artículo 107.1 de la ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.



»Segundo.- Desestimar las alegaciones formuladas por la entidad U.T.E. ... por extemporáneas.

»Tercero.- Resolver el contrato administrativo de adjudicación de obra de la Nueva Casa Cuartel de la Guardia Civil y del edificio educativo Municipal de Antequera a la ...

[Handwritten mark]

... por incumplimiento culpable del contratista, todo ello al amparo de lo dispuesto en el artículo 112 y concordantes del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.»

»7.- A results del requerimiento de este Consejo Consultivo de fecha 3 de junio de 2013, consta en el procedimiento la siguiente documentación:

- Copia de los avales que en su día depositó la adjudicataria como garantía definitiva, correspondiente a las entidades financieras F ... y

- Notificación a las entidades financieras F ... del



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 11 de marzo de 2013, por la que resolvió el inicio del procedimiento de resolución del contrato de ejecución de las obras de la nueva Casa Cuartel de la Guardia Civil y del edificio educativo municipal de Antequera, mediante escrito del Secretario Municipal de fecha 14 de marzo de 2013.

- Notificación a Consejo Consultivo de Andalucía, y a las entidades financieras U.T.E. y E.

En virtud del acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 13 de mayo de 2013, por el que se resuelve la remisión del expediente de resolución del contrato de ejecución de obras de la nueva Casa Cuartel de la Guardia Civil y del Edificio educativo municipal para la emisión de dictamen a este Consejo Consultivo de Andalucía, mediante escrito del Secretario Municipal de fecha 11 de junio de 2013, dejando constancia de la suspensión del plazo de resolución, durante el tiempo que medie entre la petición del citado dictamen y la recesión del mismo.»

2.- El 24 de febrero de 2015 la Junta de Gobierno Local acordó la declaración de caducidad del expediente de referencia.

Consta en el procedimiento notificación a la empresa contratista con fecha 5 de marzo de 2015 y a las entidades avalistas: Banco Bilbao Vizcaya Argentaria el 17 de marzo de 2015 y al Banco Español de Crédito el 18 de marzo de 2015.

3.- El 24 de febrero de 2015 la Junta de Gobierno Local acordó el inicio del procedimiento para la resolución del contrato de ejecución de las obras de la nueva casa cuartel de la Guardia





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Civil y edificios para centro de equipamiento docente (conservatorio, escuela de idiomas y centro de profesores).

Consta en el procedimiento notificación a la entidad contratista con fecha 5 de marzo de 2015 y a las entidades avalistas: 1 el 5 de marzo de 2015 y al o el 6 de marzo de 2015.

4.- El 18 de marzo de 2015 la representación de la UTE ( ) presentó el siguiente escrito de alegaciones:

«Previa.-Efectuamos las presentes alegaciones en el plazo de 10 días concedido pues estimamos que la claridad y contundencia de las mismas debe llevar a reponer la resolución que nos ocupa en el sentido que se dirá, con expresa reserva de poder ampliar estas alegaciones en el caso de tener que recurrir la resolución definitiva que se dicte.

»Primera.- Inexistencia de incumplimiento culpable. Circunstancias económicas excepcionales motivadas por la actual crisis económica.

»Debemos impugnar expresamente la calificación como culpable del incumplimiento imputado a mi representada, siendo de sobra conocidas por la Corporación Municipal las razones que han llevado al mismo, queriendo desde este instante dejar constancia de las numerosas reuniones mantenidas tanto con el anterior equipo de gobierno, como con el actual.

»De hecho, el propio paso del tiempo transcurrido, ya nos está revelando lo que de hecho ha acontecido, que no es otra cosa que, inicialmente, una prórroga pactada entre las partes, expresamente prevista en la ley (Art. 96.2 L.C.A.P.), y a posteriori, una suspensión del contrato, habiendo quedado a la



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

espera del devenir de los acontecimientos, que, desgraciadamente, no han sido nada halagüeños.

»A estos efectos, queremos trasladar la realidad económica y social existente, por todos conocida, cuya importancia trasciende la propia norma hasta tal punto que la misma está generando que sean los propios jueces los que estén realizando una interpretación de la normativa existente, dentro de la legalidad, pero apelando a principios básicos del derecho, que permitan hacer valer esta situación excepcionalmente complicada en la que nos hallamos inmersos, en beneficio de la sociedad.

»Las Administraciones Públicas no pueden dar la espalda a esta realidad, imponiéndose igualmente el deber de adecuar la normativa a las circunstancias actuales, cuya materialización, para el supuesto que nos ocupan, no es otra que el considerar que nos hallamos ante un supuesto de fuerza mayor, que impide considerar el incumplimiento imputado como culpable.

»Segunda.-Imposibilidad de cumplimiento por parte del Ayuntamiento (I).

»El Ayuntamiento que quiere imputar la causa de incumplimiento a esta parte resulta que no tiene legitimación alguna para ello pues en ningún momento ha estado en disposición de cumplir su parte del convenio, cual es transmitir a mi representada el inmueble del antiguo cuartel en las condiciones que se establecían en el pliego y contrato firmado entre las partes.

»En primer lugar, en la fecha de la firma del contrato, el PGOU vigente era el de 1996, el cual calificaba el inmueble en cuestión como Equipamiento Educativo por lo que no se podía llevar a cabo la edificación prevista en el contrato por parte de los adjudicatarios.



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

»Posteriormente, con fecha 29 de octubre de 2010 se publica en el BOJA la aprobación de la Revisión del PGOU de Antequera, el cual prevé una actuación urbanística en la manzana formada por la antigua casa cuartel, a tramitar mediante Estudio de Detalle y que recoge parte de las condiciones establecidas en el contrato. Sin embargo, esta actuación urbanística, denominada ED-AN en la terminología del PGOU, aparece como suspendida en la publicación en el BOJA de la aprobación de la Revisión del PGOU, por lo que hasta la fecha no se hubiera podido llevar a cabo.

»Queda claro que el Ayuntamiento ha convocado un concurso en el que ha utilizado como forma de pago o contraprestación un inmueble en el que, en ningún momento, se han podido llevar a cabo lo establecido en el contrato de adjudicación por lo que incluso en el caso de que la adjudicataria hubiera terminado las dos obras objeto del concurso, no hubiera podido recibir a cambio lo pactado en el contrato. Dicho de otro modo, a día de hoy no se puede realizar ninguna actuación en el inmueble con el que el Ayuntamiento "paga" al adjudicatario del concurso por la construcción de los dos edificios públicos objetos del concurso, lo que es un claro incumplimiento de la administración "ab initio" que hace inviable achacar culpa alguna a la adjudicataria.

»Tercera.-Imposibilidad de cumplimiento por parte del Ayuntamiento (II).

»Además de lo anterior, que por sí solo es motivo suficiente para dejar sin efecto la resolución que nos ocupa y proceder a indemnizar a mi representado por los daños y perjuicios causados, resulta que existe otra imposibilidad de enajenación por parte del Ayuntamiento del inmueble en cues-





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tión para destinarlo a una promoción privada, pues está afecto al Patrimonio Municipal de Suelo, lo que dejamos apuntado dada la premura de tiempo para la presentación de este escrito y sin perjuicio de su posterior desarrollo en el caso de que tuviéramos que recurrir la resolución definitiva.

»Cuarta.- Liquidación económica. Efectos de la Resolución. Devolución del aval.

»Una vez sentado lo anterior, no cabe mas alternativa que resolver el contrato de mutuo acuerdo, (Art. 111.c L.C.A.P., sin incautación de garantía alguna y con el reconocimiento y abono a mis representadas del 100% de la inversión realizada, ya que cualquier otra alternativa generaría un enriquecimiento injusto de la Administración, quien no ha sufrido daño y perjuicio alguno, ya que la futura contraprestación de la permuta, era un solar hoy inexistente.

»A estos efectos, aportamos como documento número 1, resumen de los costes generados en la construcción del Cuartel de la Guardia Civil, que como se puede comprobar asciende a la cantidad de 2.961.666,10 euros, cantidad a la que hay que adicionar el coste que los avales suscritos han generado, debiendo ser todas y cada una de las cantidades invertidas por mi representada, reintegradas por el Ayuntamiento de Antequera.»

5.- El 20 de abril de 2015 la Junta de Gobierno Local acuerda entre otros la ampliación del plazo para notificar y resolver el expediente por el tiempo que medie entre la petición del dictamen al Consejo Consultivo de Andalucía y su recepción.

Consta en el procedimiento notificación con fecha 5 de mayo de 2015 al

y a la UTE (



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

6.- El 29 de abril de 2015 la Técnica de Administración General emitió la siguiente propuesta de resolución:

«Primero.- Desestimar las alegaciones formuladas por la entidad UTE Cuartel de Antequera en escrito de oposición...

»Segundo.- Resolver el contrato administrativo de adjudicación de obra de la nueva Casa Cuartel de la Guardia Civil y del edificio educativo municipal de Antequera a la [redacted] " suscrito el 8 de abril de 2008 por incumplimiento culpable del contratista, ...

»Tercero.- Incautar, una vez concluido el expediente de resolución del contrato, la garantía definitiva prestada mediante avales bancarios...

»Cuarto.- Liquidar los daños y perjuicios en expediente separado y tramitado al efecto.»

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### I

Es objeto del presente dictamen el expediente relativo a la resolución del contrato de obras para la construcción de la nueva casa cuartel de la Guardia Civil y edificio municipal de Antequera, adjudicado a la UTE [redacted] para, constituida por las empresas [redacted] P.

En orden a evitar reiteraciones innecesarias, en lo que respecta a la normativa aplicable, órgano competente para re-



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

✓  
/

resolver y competencia de este Consejo para emitir dictamen, ha de darse por reproducido lo señalado en el dictamen nº 534/2013, aprobado por la Comisión Permanente el 24 de julio de 2013, emitido con motivo de los mismos hechos.

No puede dejar pasar este dictamen la oportunidad para criticar la actuación de la Administración en el presente caso, pues si se está solicitando este dictamen, casi dos años después del que ya emitiera este Órgano en plazo, es debido a una falta de diligencia de esa Administración, pues no resulta admisible que habiendo emitido este Órgano su dictamen el 24 de julio de 2013 no se haya dictado aún Resolución.



Debe recordarse a la Administración consultante que dispone de un plazo de tres meses desde que se inicia el procedimiento para resolver y notificar, de conformidad con el artículo 42.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En este sentido, hay que significar que esta demora pone en cuestión el principio de eficacia que debe guiar la actuación administrativa (art. 103.1 de la Constitución), lesionando la confianza de los ciudadanos en la obtención de una respuesta en plazo. Dicha exigencia se acentúa con el Estatuto de Autonomía para Andalucía, que en su artículo 31 consagra el derecho a una buena administración, incluyendo la resolución de los asuntos en un plazo razonable. A mayor abundamiento, conviene recordar que la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, asume, como no podía ser de otro modo, el mayor compromiso que en las relaciones de la Administración con el ciudadano ha pretendido

f





## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

plasmar el Estatuto. Así, el artículo 3.t) de dicha Ley alude al principio de buena administración y calidad de los servicios, precisándose en su artículo 5.1.d) que el principio de buena administración comprende el derecho a que los asuntos sean resueltos en un plazo razonable.

En el presente caso, la tardanza es aún más grave pues se ha producido una vez tramitado el procedimiento y emitido el dictamen por este órgano; se trataba, simplemente, de dictar Resolución.

Por otro lado, y en cuanto al procedimiento, se ha seguido correctamente la tramitación pertinente, se ha incoado de nuevo el expediente de resolución, con fecha 24 de febrero de 2015, se ha dado trámite de audiencia a los interesados, se ha ampliado el plazo para dictar Resolución y se ha solicitado de nuevo el dictamen de este Órgano.

## II

En cuanto al fondo del asunto, ha de determinarse si concurre causa que ampare la resolución contractual pretendida y, en su caso, los efectos que de ésta pudieran derivarse.

En este aspecto, ya que nada ha cambiado desde que este Órgano emitiera en plazo su dictamen, se dan igualmente por reproducidas las consideraciones efectuadas en el citado dictamen 534/2013, tanto en cuanto al fondo del asunto como en cuanto a los efectos de la resolución.



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Únicamente añadir que el contratista alega ahora que el contrato no se podía cumplir por parte del Ayuntamiento "pues en ningún momento ha estado en disposición de cumplir su parte del convenio, cual es transmitir a mi representada el inmueble del antiguo cuartel en las condiciones que se establecían en el pliego y contrato firmado entre las partes".

Curiosamente, dicha alegación se efectúa ahora por el contratista, y no en el expediente anterior, posiblemente debido a que ya el Pliego de Cláusulas Administrativas preveía que "En la revisión del Plan general de Ordenación actualmente en trámite el Ayuntamiento incluirá una ordenación el solar de Avenida Alameda de Andalucía nº 23 donde se ubica actualmente el Cuartel de la Guardia Civil de tal manera que se pueda, por una parte, proceder a ampliar la calzada y acerado de la Avenida de la Legión y, por otra parte, el aprovechamiento urbanístico que se le asigne al solar se efectuará de forma que no disminuya como consecuencia de la nueva alineación de la edificación, para que sea susceptible de ser edificado en condiciones tales que haga rentable su permuta, cuando pase al patrimonio municipal, a cambio de la redacción de los proyectos y de la ejecución de las obras antes referidas más una cantidad en metálico, en su caso, que no podrá exceder del cuarenta por ciento del valor del solar de Avenida Alameda de Andalucía nº 23 donde se ubica el actual cuartel, valores que figuran en el pliego de prescripciones técnicas".



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

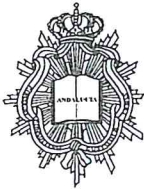
En cualquier caso, conforme a jurisprudencia constante, el incumplimiento previo de la Administración no justifica el incumplimiento del contratista (Sentencias del Tribunal Supremo de 12 de julio y 2 de noviembre de 1983; 19 de junio de 1984, entre otras), pues el interés público demanda el regular desenvolvimiento del contrato administrativo e impide la aplicación de la *exceptio non adimpleti contractus*, como ha recordado también este Consejo (dictámenes 108 y 158/1997, de los primeros, y 211, 267, 600/2012 y 692/2014, entre los últimos).

En consecuencia, procede la resolución del contrato por la causa establecida en el artículo 206.e) de la Ley de Contratos del Sector Público, en la redacción vigente y aplicable al presente contrato.

### CONCLUSIÓN

Se dictamina favorablemente la resolución del contrato administrativo de obras para la construcción de la nueva casa cuartel de la Guardia Civil y edificio municipal de Antequera (Málaga), adjudicado a la , constituida por las empresas C... y





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

En Granada, a diecisiete de junio de dos mil quince.

EL PRESIDENTE



LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: Juan B. Cano Bueso Fdo.: María A. Linares Rojas

SR. ALCALDE-PRESIDENTE DEL AYUNTAMIENTO DE ANTEQUERA. - (MÁLAGA)