



Consulta sobre la aplicación de la caducidad prevista en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común a los procedimientos de adjudicación de contratos. Informe 02/2015, de 22 de enero.

Tipo de informe: Facultativo

D I C T A M E N

ANTECEDENTES.

1. El Secretario General de la Consejería de Fomento, Obras Públicas y Ordenación del Territorio dirige escrito a esta Junta Regional de Contratación Administrativa con la siguiente consulta:

"Como consecuencia de la actual situación de crisis económica, esta Administración Regional ha ido adoptando diversas medidas encaminadas a la reducción del déficit y al cumplimiento del objetivo de la estabilidad presupuestaria.

Ello ha supuesto la no disponibilidad de determinados créditos que en su momento fueron autorizados.

En el ámbito de la contratación administrativa se ha dado el supuesto de expedientes iniciados que llegaron a la fase de propuesta de adjudicación y quedaron paralizados por falta de crédito. No obstante, los expedientes no fueron finalizados ya que quedaron pendientes de nuevas disponibilidades presupuestarias, algunos con fecha de inicio en 2010.

En relación con estos expedientes se plantea la cuestión de cuál sería el plazo máximo para la resolución y de caducidad de los procedimientos de contratación ya que el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (T.R.L.C.S.P.) no contempla un plazo máximo de resolución de los procesos de adjudicación ni tampoco prevé plazo de caducidad alguno. En cuanto al caso que nos ocupa únicamente se prevé la posibilidad en el artículo 161 de que en caso de no producirse la adjudicación dentro de los plazos señalados,- los licitadores tendrán derecho a retirar su proposición.

A la vista de esta regulación se solicita a esa Junta que en virtud de lo dispuesto en los artículos 2.1 y 13 del Decreto 17512003 de 29 de noviembre, por el que se regula la Junta Regional de Contratación Administrativa de la Región de Murcia y se dictan normas en materia de clasificación de empresas, emita informe con carácter facultativo, en relación con las siguientes cuestiones:

1º.- En cuanto a la adjudicación de los contratos del sector público y en virtud de la disposición final tercera del T.R.L.C.S.P. ¿Resultarían de aplicación los plazos de caducidad previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común?

2º.- *En caso negativo, ¿Sería posible continuar la adjudicación de un expediente iniciado hace varios años, sin necesidad de iniciar un nuevo procedimiento de licitación, cuyo posible adjudicatario hubiese sido seleccionado y propuesto por la Mesa de Contratación, habida cuenta de que persistiesen las circunstancias que motivaron el inicio del expediente y en su caso los proyectos que sirvieron de base a la licitación siguiesen siendo válidos, no tuviesen variación de precios y el contratista manifestase que mantiene su oferta en las mismas condiciones?*

3º.- *En caso afirmativo, a los contratos iniciados en 2.010. ¿Continuaría siendo de aplicación la Ley 30/2007, de 30 de octubre de 2.007, de Contratos del Sector Público, según lo previsto en la Disposición transitoria primera del T.R.L.C.S.P.?”*

2. Con la citada consulta se remite informe del Servicio Jurídico de la Consejería de Fomento, Obras Públicas y Ordenación del Territorio evacuado el 27 de noviembre de 2014.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. El presente informe se emite con carácter facultativo, al amparo de lo dispuesto en los artículos 2.1 y 13 del Decreto 175/2003, de 28 de noviembre, por el que se regula la Junta Regional de Contratación Administrativa y se dictan normas en materia de clasificación de empresas.

2. Como expresamente se hacer constar en el escrito de consulta son tres las preguntas que formula la Consejería de Fomento, Obras Públicas y Ordenación del Territorio a esta Junta. La primera de ellas y principal se concreta en determinar si resultarían de aplicación los plazos de caducidad previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común a la adjudicación de contratos; la segunda pregunta se formula para el caso de que la contestación a la anteriormente planteada sea negativa y se concreta en determinar si sería posible continuar con la adjudicación de contratos cuyos expedientes se iniciaron en 2010, los cuales quedaron en fase de propuesta de adjudicación sin necesidad de iniciar nuevos procedimientos dándose determinadas circunstancias y por último la tercera pregunta hace referencia a la de si sería de aplicación a estos contratos la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público al haberse iniciado esos expedientes en 2010 conforme a la previsión contenida en la Disposición transitoria primera del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

3. La primera cuestión planteada a esta Junta es pues la de si el instituto de la caducidad previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJAPC) es aplicable de manera supletoria a los procedimientos que se siguen en materia contractual y, en particular a los de adjudicación de los contratos.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 de la LRJAPC en términos generales, la Administración está obligada a dictar una resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos en un plazo máximo determinado, hayan



sido iniciados de oficio o a solicitud de interesado, correspondiendo a cada norma reguladora del procedimiento específico fijarlo, plazo este que no puede exceder de seis meses en términos generales y, de no fijarlo el plazo máximo para resolver será de tres meses.

Ni la legislación sectorial en materia de contratos anterior ni el actual vigente texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP) ha fijado plazo de caducidad de los procedimientos regulados en ella, pero si han contenido todas una previsión de supletoriedad de la LRJAPC, así la Disposición final tercera punto 1 del TRLCSP lo siguiente:

Los procedimientos regulados en esta Ley se regirán, en primer término, por los preceptos contenidos en ella y en sus normas de desarrollo y, subsidiariamente, por los de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y normas complementarias.

Al no establecer el TRLCSP plazos específicos de duración para los procedimientos que se siguen en materia de contratos y en particular en el procedimiento de adjudicación de contratos, que se inicia siempre de oficio por la Administración, se plantea si es aplicable ese plazo de tres meses fijado en el artículo 42.3 de la LRJAPC para notificar la resolución de terminación del procedimiento, de manera que en caso de incumplimiento por parte de la Administración ésta no tenga más alternativa que declarar la caducidad y ordenar el archivo de las actuaciones con los efectos previstos en el artículo 92, tal como prescribe al efecto el artículo 44.2 de la mencionada norma, que impone la caducidad de manera imperativa en los procedimientos iniciados de oficio cuando la Administración ejercita potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen.

En cuanto a los procedimientos de contratación se ha venido considerando que no es de aplicación ese plazo máximo de caducidad debido principalmente a la complejidad propia de los procedimientos de contratación que exigen multitud de actuaciones y al hecho de que en los mismos la Administración no ejerce potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen tal como establece el citado artículo 44.2 de la LRJAPC.

El criterio contrario a la aplicación de la caducidad a los procedimientos de contratación fue sostenido en el Informe 16/00, de 11 de abril de 2000, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado cuando literalmente se decía lo siguiente:

"la duración y efectos de los procedimientos de adjudicación de los contratos y de los llamados procedimientos para la modificación, resolución, cesión de los contratos y subcontratación debe quedar subordinada al cumplimiento de los trámites y al despliegue de efectos que la legislación de contratos de las Administraciones Públicas consagra y si tales trámites y efectos son incompatibles con los plazos y efectos que la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común señala esta última debe quedar

descartada en su aplicación puramente supletoria.....y La primera conclusión que, por tanto, debe ser mantenida es la de que en los procedimientos reseñados de adjudicación, modificación, resolución, cesión de los contratos y subcontratación deben cumplirse los trámites y deben producirse los efectos que señala la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, cualesquiera que sean los plazos de duración y efectos recogidos en las normas puramente procedimentales.”

A partir del año 2007 jurisprudencialmente se ha considerado que las prescripciones de la LPAC sobre caducidad de los procedimientos son aplicables en el supuesto de que se esté ante una resolución contractual incoada por la Administración por causa imputable al contratista, al ser este un procedimiento de intervención que es susceptible de producir efectos desfavorables a los interesados, esto es, es uno de los previstos en el artículo 44.2 LRJAPC.

Así en este sentido las Sentencias de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 2 de octubre de 2007 y de 13 de marzo de 2008 sostienen la plena aplicabilidad del instituto de la caducidad en los procedimientos de resolución de contratos iniciados de oficio, doctrina respecto a la cual el Consejo Jurídico de la Región de Murcia en su dictamen 166/09 ha manifestado lo siguiente:

“La anterior doctrina sobre la aplicación de la caducidad a este tipo de procedimientos ha sido ya incorporada en diversos pronunciamientos de Tribunales Superiores de Justicia, entre ellos el de nuestra Región. Así, en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 11 de marzo de 2008; en el mismo sentido, las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de la Comunitat Valenciana (sentencia de 10 de marzo de 2008), del País Vasco (sentencia de 23 de mayo de 2005) y de Extremadura (sentencia de 18 de abril de 2008). También las sentencias de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 7 de noviembre de 2007 y 7 de octubre de 2008. Dicha doctrina jurisprudencial ha sido seguida por este Consejo Jurídico en los Dictámenes 59, 88 y 90 de 2009, entre otros.”

En fecha más reciente el instituto de la caducidad se ha llegado a aplicar incluso a actuaciones procedimentales preparatorias contractuales, así la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de enero de 2014 confirma una sentencia de la Audiencia Nacional de 12 de marzo de 2012, la cual anulaba una resolución administrativa por la que se aprobaba definitivamente el proyecto de obras "Paseo marítimo en la playa de Marchamalo, Fase II. T.M. de Cartagena (Murcia)" en base a la caducidad del procedimiento para la aprobación de dicho proyecto por la aplicación del artículo 44.2 en relación con el 42.2 de la LRJAPC, al entender que la ejecución de las obras proyectadas en el mencionado proyecto tenía efectos desfavorables sobre los titulares de los locales que se verían afectados por el nuevo trazado del paseo marítimo con incidencia directa en las terrazas y los propios locales existentes en la actualidad que serían expropiados.

De acuerdo con los criterios anteriormente expuestos y en respuesta a la primera pregunta formulada, esta Junta entiende que en los procedimientos de licitación o adjudicación de los contratos no es aplicable el plazo de tres meses máximo previsto en el artículo 42.3 de la LRJAPC y que por lo tanto en caso de incumplimiento de dicho plazo no opera la caducidad de manera imperativa al no producir efectos desfavorables o de gravamen para los interesados, efectos que si se producen en los procedimientos de resolución de contratos iniciados de oficio en los que es plenamente de aplicación el instituto de la caducidad.



4. Siendo negativa la respuesta a la primera pregunta procede contestar a la segunda formulada, la de *"si sería posible continuar la adjudicación de un expediente iniciado hace varios años, sin necesidad de iniciar un nuevo procedimiento de licitación, cuyo posible adjudicatario hubiese sido seleccionado y propuesto por la Mesa de Contratación, habida cuenta de que persistiesen las circunstancias que motivaron el inicio del expediente y en su caso los proyectos que sirvieron de base a la licitación siguiesen siendo válidos, no tuviesen variación de precios y el contratista manifestase que mantiene su oferta en las mismas condiciones."*

Junto con el escrito de consulta se adjunta informe del Servicio Jurídico de la Consejería de Fomento, Obras Públicas y Ordenación del Territorio emitido en fecha 27 de noviembre de 2014 en el que, tras hacer diversas suposiciones sobre la aplicación o no del instituto de caducidad a expedientes iniciados años atrás, manifiesta su criterio contrario a *que los procedimientos de licitación que no desembocan en la adjudicación, por las circunstancias que fueren, desde presupuestarias hasta simples criterios de oportunidad, puedan permanecer abiertos o vivos hacia el futuro sin plazo y adjudicarse varios años después y continúa diciendo que dada la relevancia de la cuestión planteada, el precedente que podría generarse, y de otro el interés público en la ejecución y el retraso que supondría una nueva licitación, estima que debe ser esta Junta quien dictamine sobre el caso.*

Según parece desprenderse de los términos en que viene redactado el escrito de consulta se refiere a un número indeterminado de procedimientos de licitación de contratos de obra iniciados en el año 2010, respecto de los cuales, dada la situación de crisis económica la Administración Regional dispuso la no disponibilidad de los créditos que daban cobertura a la ejecución de los mismos, como medida dirigida a la reducción del déficit y cumplimiento del objetivo de la estabilidad presupuestaria, quedado dichos procedimientos en fase de propuesta de adjudicación.

Esta Junta comparte el criterio del Servicio Jurídico contrario a que los procedimientos de licitación que no desembocan en la adjudicación puedan permanecer abiertos o vivos hacia el futuro y además sin plazo y puedan adjudicarse varios años después. El hecho de que no sea de aplicación el instituto de la caducidad a los procedimientos de adjudicación de los contratos en los términos que han quedado reflejados en la consideración anterior, no significa que los mismos puedan quedar pendientes de resolverlos indefinidamente, ya que esto generaría una situación de incertidumbre jurídica prolongada injustificadamente en el tiempo incompatible con los principios que deben presidir la contratación pública.

Realmente la situación descrita por el órgano consultante no refleja una situación de inactividad de la Administración respecto a los procedimientos de licitación mencionado, sino más al contrario estos quedaron en fase de propuesta de adjudicación por la mesa de contratación sin llegar a adjudicarse por el órgano de contratación precisamente por la actuación de este, cual es la indisponibilidad de los créditos que daban cobertura presupuestaria a los mismos, medida como se dice en el escrito de consulta encaminada a la reducción del déficit y al cumplimiento del objetivo de la estabilidad presupuestaria.

Con dicha actuación y con independencia de la forma en la que se ha llevado a cabo, que no es objeto del presente informe, lo que hace la Administración no es sino renunciar a la celebración del contrato aunque no lo haga de manera expresa, poniendo fin al procedimiento de licitación convocado para su adjudicación, decisión motivada por los recortes presupuestarios adoptados con el fin de lograr el cumplimiento del déficit presupuestario.

La facultad de renuncia se reconoce al órgano de contratación en el artículo 155 del TRLCSP siempre que la misma obedezca a razones de interés público y se acuerde antes de la adjudicación del propio contrato compensando a los licitadores los gastos en hubieren podido incurrir; con la renuncia se finaliza y termina el procedimiento de licitación del correspondiente contrato de manera diferente a su adjudicación y no podrá convocarse una nueva licitación sobre su objeto en tanto subsistan las razones alegadas para fundamentar la renuncia tal como establece al respecto el apartado 3 del referido artículo 155 del TRLCSP, lo que dicho de otro modo significa que, y para el caso de los procedimientos respecto a los que se preguntan, en caso de que se mantenga la necesidad de ejecutar las obras en cuestión, tendrán que promoverse nuevas licitaciones para la adjudicación de los respectivos contratos sin que puedan servir al efecto las actuaciones llevadas a cabo en los procedimientos anteriores.

5. Habiéndose dado una respuesta negativa a la pregunta anterior, no procede pronunciarse sobre la última pregunta formulada.

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, esta Junta Regional de Contratación Administrativa entiende:

1. Que en los procedimientos de licitación o adjudicación de los contratos con carácter general no es aplicable el plazo de tres meses máximo previsto en el artículo 42.3 de la LRJAPC para resolver y que por lo tanto, en caso de incumplimiento de dicho plazo, no opera la caducidad de manera imperativa al no producir efectos desfavorables o de gravamen para los interesados, efectos que si se producen en los procedimientos de resolución de contratos iniciados de oficio en los que plenamente de aplicación el instituto de la caducidad.

2. Que respecto a los procedimientos de licitación iniciados por la Consejería consultante para la ejecución de obras, que se iniciaron en el año 2010 y que quedaron en fase de propuesta de adjudicación, en caso de que se mantenga la necesidad de ejecutar las obras en cuestión, tendrán que promoverse nuevas licitaciones para la adjudicación de los respectivos contratos sin que puedan servir al efecto las actuaciones llevadas a cabo en los procedimientos anteriores.