

Roj: STS 4151/2011

Id Cendoj: 28079130072011100524

Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 7

Nº de Recurso: 3003/2009

Nº de Resolución:

Procedimiento: RECURSO CASACIÓN

Ponente: JOSE DIAZ DELGADO

Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintiocho de Junio de dos mil once.

Visto por la Sala Tercera (Sección Séptima) del Tribunal Supremo, constituida por los Magistrados Excmos. Sres. anotados al margen el recurso de casación número **3003/2009**, que pende ante ella de resolución, interpuesto por el Letrado de la COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sección primera), de fecha 8 de abril de 2009, recaída en el recurso contencioso-administrativo número 450/2006 .

Ha sido parte recurrida la UNIÓN TEMPORAL DE EMPRESAS AMBULANCIAS MONCAYO, S.L. U.T.E., representada por la Procuradora DOÑA VICTORIA BRUALLA GÓMEZ DE LA TORRE.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón dictó sentencia el 8 de abril de 2009 , en cuya parte dispositiva se dice lo siguiente: " F A L L O : PRIMERO.- Estimamos el recurso contencioso-administrativo número 450 del año 2006, interpuesto por la mercantil AMBULANCIAS MONCAYO, S.L., UTE, contra la resolución referida en el encabezamiento de la presente sentencia, la cual anulamos por no ser conforme a derecho, y declaramos la caducidad del expediente administrativo, debiendo procederse al archivo del mismo. SEGUNDO.- No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a costas".

SEGUNDO. - Por el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón se formaliza el presente recurso de casación, por escrito que tiene entrada en esta Sala en fecha 8 de julio de 2009, en el que, tras exponer cuantos hechos y fundamentos jurídicos tuvo por conveniente, solicita de esta Sala dicte sentencia estimatoria del recurso y case la sentencia recurrida.

TERCERO.- Admitido a trámite el recurso y remitidas las actuaciones a esta Sección séptima, por providencia de 15 de diciembre de 2009 se dio traslado de las mismas a la parte recurrida para que formalizara su escrito de oposición.

CUARTO.- Por escrito que tiene entrada en este Tribunal en fecha 8 de febrero de 2010, se formaliza por la Procuradora Doña Victoria Brualla Gómez de la Torre, en nombre y representación de AMBULANCIAS MONCAYO, S.L. U.T.E., la oposición al presente recurso, en el que tras exponer los fundamentos jurídicos pertinentes, solicita la desestimación del presente recurso de casación y la confirmación de la sentencia recurrida.

QUINTO.- Se señaló para votación y fallo del presente recurso de casación el día 22 de junio de 2011, habiéndose observado en la tramitación del presente recurso los trámites legales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jose Diaz Delgado,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- AMBULANCIAS MONCAYO, S.L., U.T.E. interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón contra la Orden del Departamento de Salud y Consumo del Gobierno de Aragón, de fecha 25 de agosto de 2006, por la que se

acordó resolver definitivamente el contrato suscrito con dicha UTE, adjudicataria del contrato de gestión del servicio público de transporte sanitario terrestre no urgente en Aragón, en las Áreas Sanitarias II, III y V de Zaragoza.

En su demanda, con carácter principal, se pretendía la declaración de nulidad de la resolución impugnada por haberse producido la caducidad del expediente de resolución del referido contrato, al haberse dilatado durante más de un año, incumpléndose así el plazo máximo que, para su resolución y notificación, establece el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, incluso considerando que dicho plazo quedó suspendido para la solicitud de informes, ya que dicha suspensión nunca podía exceder de tres meses.

La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, previa transcripción parcial de la sentencia de esta Sala de 13 de marzo de 2008, estimó el referido recurso señalando que: *"La aplicación de la anterior doctrina al caso enjuiciado determina que deba anularse la resolución recurrida con base en el motivo examinado -sin necesidad de entrar en los que con carácter subsidiario se articulan- y es que, como consta en el expediente la incoación del mismo se acordó por resolución de 26 de agosto de 2005, dictándose la resolución aquí impugnada, acordando la resolución del contrato y la incautación de la fianza, el 25 de agosto de 2006 -notificándose a la recurrente el 31 del mismo mes-, por lo que es claro que había transcurrido ampliamente el plazo de que disponía para hacerlo, y ello aun considerando, como dice la recurrente, la suspensión para la solicitud de informes, que efectivamente nunca puede ser superior a tres meses por así disponerlo el artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, por lo que en lugar de dictar la resolución en los términos en que lo hizo, debió acordar la caducidad del expediente y el archivo de las actuaciones, sin perjuicio de los efectos a que se refiere el art. 92.3 de dicha Ley".*

SEGUNDO.- El Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, al amparo de lo dispuesto en el artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional, formula un único motivo de casación en el que denuncia la supuesta infracción cometida por la sentencia recurrida de la Disposición adicional séptima del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, en relación con los artículos 109 y siguientes del Reglamento General de la Ley de Contratos, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, así como con el artículo 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Argumenta que en los referidos artículos se encuentra la regulación específica del procedimiento de resolución de contratos, sin que en ellos se contemple un plazo de naturaleza preclusiva para la resolución del procedimiento ni se prevea consecuencia alguna anudada a un eventual incumplimiento de dicho plazo. Niega que tal ausencia de previsión deba determinar, sin más, la aplicación con carácter supletorio de la norma general sobre la caducidad de los procedimientos administrativos por tratarse el procedimiento de resolución de contratos de un procedimiento especial y entiende que el legislador, al tiempo de regularlo, ya estableció suficientes garantías al objeto de evitar abusos, imponiendo al órgano de contratación la necesaria observancia de una serie de trámites y solicitud de informes preceptivos que, aun cuando se prevea que habrán de ser despachados de manera urgente y preferente, son susceptibles de demorar la resolución definitiva del contrato, exigencia que se aviene mal con la existencia de un plazo de caducidad. Cita en apoyo de su razonamiento, sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de las Illes Balears, de 8 de mayo de 2002.

El motivo de casación que acabamos de resumir no puede prosperar toda vez que es jurisprudencia reiterada de esta Sala la de considerar aplicable el instituto de la caducidad a los procedimientos específicos de resolución de contratos administrativos. En este sentido, se ha de destacar, entre otras y además de la ya citada por la Sala de instancia, la sentencia de esta Sala de fecha 2 de octubre de 2007 (recurso de casación nº 7736/2004), en cuyo Fundamento de derecho cuarto se sostiene que *"(...)En consecuencia lo que procede habida cuenta de lo hasta aquí expuesto, es examinar si como mantiene el motivo se produjo la caducidad del expediente incoado para resolver el contrato, o, si lejos de ello, esa caducidad como sostuvo la Sentencia de instancia no tuvo lugar, al no tratarse el procedimiento iniciado para su declaración de un procedimiento independiente o autónomo sino de una incidencia de la ejecución del contrato y, por tanto, no sujeto al plazo de caducidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo Común.*

En este sentido la Sentencia de instancia en el fundamento de Derecho sexto tras reproducir la posición que mantuvo la sociedad recurrente rechaza la caducidad con el siguiente argumento: *"La Sala en congruencia con pronunciamientos precedentes, entiende que la alegación no puede prosperar, por no hallarnos ante un procedimiento iniciado de oficio por la Administración demandada como alega la parte actora, sino ante una incidencia en una relación bilateral entre partes como consecuencia de la suscripción de un contrato administrativo, es decir, un incidente de la ejecución de un contrato suscrito entre TALSA y el Instituto Catalán de la Salud, correspondiente a un procedimiento legalmente contemplado, en el art. 112 de la Ley 13/1995,*

de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas , al que no resulta de aplicación la caducidad alegada aplicable en todo caso a los procedimientos iniciados de oficio, por lo que procede la desestimación de la alegación efectuada".

Planteadas las posturas de ambas partes, el motivo ha de estimarse. El art. 60 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas , disponía 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 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. Los acuerdos correspondientes pondrán fin a la vía administrativa y serán inmediatamente ejecutivos. En el correspondiente expediente se dará audiencia al contratista". La nueva Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio , que aprobó el texto refundido de la Ley, es idéntico al precepto transcrito numerado en ella como artº 59 .

Partiendo de esa norma es claro que entre las prerrogativas que en materia de contratación pública poseen las distintas Administraciones se halla la de resolver los contratos determinando los efectos de esa decisión, y esa resolución la pueden acordar los órganos de contratación bien de oficio o a instancia del contratista, mediante procedimiento en la forma que reglamentariamente se determine, y añade la norma que los acuerdos que decidan la resolución pondrán fin a la vía administrativa y serán inmediatamente ejecutivos. De lo anterior deduce esta Sala que la resolución del contrato constituye un procedimiento autónomo y no un mero incidente de ejecución de un contrato, que tiene sustantividad propia, y que responde a un procedimiento reglamentariamente normado como disponía el art. 157 del Reglamento General de Contratación de 25 de noviembre de 1975 , y como recoge ahora con mejor técnica y mayor precisión el art. 109 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre , Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. A ratificar lo anterior ha venido la doctrina sentada en la Sentencia del Pleno de esta Sala de 28 de febrero de 2007 , recurso de casación nº 302/2004 , que en su fundamento de Derecho Cuarto señala que "Así, en el caso de autos, la petición de intereses deducida es una incidencia de la ejecución de un contrato de obras. No existe un procedimiento específico relativo a la ejecución del contrato de obras; sólo lo hay, en la relación de procedimientos existentes para las peticiones de clasificación de contratistas, modificación, cesión o resolución del contrato o peticiones de atribución de subcontratación".

Arrancando de lo expuesto hemos de coincidir con la posición que mantiene el motivo de modo que al haberse iniciado de oficio por el órgano de contratación competente para ello el procedimiento de resolución del contrato, y atendiendo a la obligación de resolver y notificar su resolución que a las Administraciones Públicas impone el art. 42 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, la Administración hubo de resolver el procedimiento dentro de plazo, que al no estar establecido por su norma reguladora la Ley lo fija en tres meses en el artículo citado. Lo expuesto ha de completarse con lo que mantiene el art. 44 de la Ley 30/1992 , en la redacción que le dio la Ley 4/1999, en vigor cuando se inició el procedimiento, que en su apartado 1 mantiene que "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" y que en su número 2 dispone como efecto del vencimiento del plazo que "en los procedimientos en que la Administración ejercite potestades...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 art. 92 ".

Como consecuencia de lo expuesto cuando la Administración dictó la resolución por la que resolvía definitivamente el contrato y procedía a la incautación de la garantía había transcurrido en exceso el plazo de tres meses de que disponía para hacerlo, de modo que en ese momento no podía acordar la resolución del contrato ni la incautación de la garantía, y lejos de ello lo que debió decidir fue la caducidad del expediente y el archivo de las actuaciones sin perjuicio de los efectos a que se refiere el art. 92.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común .

Por todo lo expuesto procede estimar el motivo y el recurso sin que resulte preciso resolver el segundo de los motivos alegados, y en consecuencia, debemos casar la Sentencia de instancia que declaramos nula y sin ningún valor ni efecto".

Asimismo, se ha de poner de relieve que esta Sala ha insistido en dicha doctrina en sentencia de 9 de septiembre de 2009, dictada en el recurso de casación para unificación de doctrina nº 327/2008 , doctrina sobre la cual, lógicamente, no puede incidir, tal y como parece pretender la recurrente, lo dicho por tribunales inferiores -en concreto, el de las Islas Baleares - en relación con la cuestión controvertida, pretensión ésta que, por otro lado, ya intentó hacer valer la recurrente ante esta Sala en el recurso de casación para unificación

de doctrina nº 364/2009 interpuesto contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón que, en idéntico sentido a la ahora recurrida, apreció la existencia de un plazo de caducidad para adoptar la decisión de resolución de contrato administrativo de idéntica clase al que fue objeto de resolución en la instancia si bien referido a diferente Área Sanitaria y adjudicado a distinta U.T.E. y que fue resuelta por sentencia de 8 de septiembre de 2010 , en la que se desestimó el recurso argumentando que " *En definitiva, existe ya una doctrina consolidada de este alto Tribunal que resuelve la alegada contradicción sin que, por tanto, y frente a ella quepa aducir un pronunciamiento de un Tribunal inferior, como es el de las Islas Baleares, que, en fecha anterior a aquellos pronunciamientos, sostuvo criterios distintos y, en definitiva, ha de prosperar el criterio adoptado por el Tribunal de instancia en la sentencia recurrida que, en base a la doctrina jurisprudencial de este Tribunal, ha entendido que procedía anular la resolución administrativa, declarando la caducidad del expediente administrativo y el archivo del mismo*".

TERCERO.- La desestimación del presente recurso de casación conlleva la expresa imposición de costas procesales a la parte recurrente, a tenor de lo dispuesto en el *artículo 139 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* , y en virtud de la habilitación que consta en dicho precepto, se fija como *cuantía máxima a percibir por el Abogado de la parte recurrida en 2.000 euros*.

FALLAMOS

1º.- No ha lugar al recurso de casación número **3003/2009**, interpuesto por el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de fecha 8 de abril de 2009, recaída en el recurso contencioso-administrativo número 450/2006 .

2º.- Ha lugar a la condena en las costas procesales, a la parte recurrente hasta la cuantía máxima fijada en el último fundamento jurídico.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos **PUBLICACION.-** Leída y publicada que fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. D. Jose Diaz Delgado, Magistrado Ponente en estos autos, de lo que como Secretario certifico