

Informe 6/2025, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asunto: Se plantean una serie de cuestiones sobre la ejecución de un contrato de obras en las que no se han subsanado las incidencias en ejecución y las detectadas en periodo de garantía.

I. ANTECEDENTES

De la solicitud del Ayuntamiento y de la documentación enviada, se pueden extraer cronológicamente ordenados los siguientes hechos;

1º-El Ayuntamiento saca a licitación un contrato para sustituir el césped del campo de fútbol.

El proyecto y la dirección de obra corren a cuenta de un adjudicatario del proyecto y encargado de la dirección de obra, mientras que la ejecución de la misma queda en manos del contratista que consta en la documentación aportada.

Consta Certificado final de obra de la dirección facultativa de 28 de octubre de 2022, visado por el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos, con fecha 31 de octubre de 2022, en el que se indica que:

«Que la ejecución material de la obra reseñada ha sido realizada bajo mi dirección, habiendo controlado cuantitativa y cualitativamente la construcción y la calidad de lo edificado de acuerdo con el Proyecto, la documentación técnica que lo desarrolla y las normas de buena construcción.

Que la obra renovada corresponde al uso establecido en el PGOU de La Muela: Suelo Urbano Consolidado ´ Sistemas Generales ´ Equipamiento.

Que el presente certificado final de obra se establece de acuerdo con el artículo quinto del Decreto 462/1971, de 11 de marzo, del Ministerio de la Vivienda.»

Asimismo, se certifica que con fecha 23 de septiembre de 2022, la obra reseñada ha quedado terminada bajo su dirección y se ajusta tanto al proyecto redactado, como a los pliegos y a las órdenes de dirección de obra, a salvos vicios ocultos, pudiendo ser recibidas las obras para usos públicos.

El Acta de recepción con observaciones se firmó el **10 de noviembre de 2022.**

Las únicas observaciones son de la Intervención y hacen referencia a deficiencias puntuales relacionadas con mantenimiento y retirada de materiales de la obra, y se refiere a que las deficiencias, una vez que sean subsanadas (para lo cual se concede el plazo de 1 mes) sean comprobadas por el Director de obra.

Por **Decreto 2648/2022 de 18 de noviembre** se imponen penalidades al contratista por incumplimiento de los plazos de ejecución que ascienden a 4.703,32 euros.

2º- Por **Resolución 2798/2022 de 1 de diciembre** se aprueba la certificación única y final de obras.

3º- El **10 de enero de 2023**, el contratista pide al Ayuntamiento un plazo mayor para realizar las obras de subsanación porque la climatología invernal las dificulta. Se le concede plazo hasta el día 10 de abril de 2023.

4º- El **27 de febrero de 2023** el contratista comunica la subsanación de deficiencias al Ayuntamiento y solicita una reunión. Tras realizar visita al campo de fútbol se dio traslado a la Dirección Facultativa.

La Dirección Facultativa realizó **visita de comprobación** el día **14 de abril de 2023**, es decir, vencido el plazo ampliado para subsanar deficiencias. Como resultado de esa vista, emitió **informe en el que deja constancia de que no se han subsanado los defectos** el día **19 de abril de 2023**.

5º- Un **nuevo informe de la Dirección Facultativa de 21 de agosto de 2023** señala que no sólo no se subsanaron las deficiencias inicialmente indicadas en el Acta de recepción, sino que han surgido otras nuevas.

6º- Por **Resolución de la Alcaldía se inicia expediente de subsanación** de las deficiencias advertidas en el Informe de la Dirección Facultativa de **21 de agosto de 2023**. Este expediente de subsanación termina con la **Resolución 2023/2247** que concede al contratista el **plazo de ocho semanas** para realizar las reparaciones necesarias.

7º- Consta **informe de la Secretaría del Ayuntamiento** de fecha **10 de octubre de 2023** en el que se indica claramente que se recibió la obra correctamente,

que **se inició el periodo de garantía el 10 de noviembre de 2022 y que no termina hasta el 9 de mayo de 2026**, así como la normativa aplicable y el procedimiento que debe seguirse para subsanar las deficiencias detectadas ya en garantía.

8º- El **26 de octubre del 2023** el contratista **interpone un recurso especial** en materia de contratación. No nos consta más que el resguardo de dicha interposición.

Por Resolución de la Concejala delegada del **13 de noviembre de 2023** se señala el inicio de **expediente de subsanación de las deficiencias** detectadas en garantía y concede plazo de **8 semanas**.

9º- Un **nuevo Informe de la Dirección Facultativa** de fecha **6 de febrero de 2024** concluye con la **no subsanación de las deficiencias** señaladas en los informes anteriores y el agravamiento de las mismas. En este informe se valora la reparación necesaria en 57.580 euros (IVA incluido).

La **Resolución de 7 de febrero de 2024** concluye aceptando la propuesta de la secretaría del ayuntamiento de **ejecutar subsidiariamente las obras**, comunica y emplaza al contratista y al avalista a la prueba que se va a realizar por el Instituto de Biomecánica de Valencia (IBV).

El **13 de febrero de 2024** se resuelve **ejecutar la garantía** a favor del Ayuntamiento por **13.995 euros** (consta ingresada al día siguiente en la cuenta bancaria del Ayuntamiento).

10º- El **IBV emite informe** el día **6 de mayo de 2024** en el que se indica, entre otras cosas, que las características de la ficha técnica que el contratista presentó a la licitación no se corresponden con el producto instalado y concluyen que la vida útil de la instalación queda notablemente reducida y que cualquier operación de mantenimiento especializado podría ser contraproducente y agravar el estado de la misma.

11º- Dos días después, en fecha **8 de mayo de 2024**, emite **informe la Dirección Facultativa** de obra en el que señala que la opción que se valora es

la renovación total del sistema actualmente existente y que asciende a 212.423,57 euros.

Un **último informe de la Dirección Facultativa de 23 de mayo de 2024** valora las obras necesarias en 257.032,52 euros.

12º- La **Resolución del Concejal Delegado** del área de contratación nº 1226 de **29 de mayo de 2024**, se inicia expediente por **nuevas deficiencias** en periodo de garantía. Asciende a un importe de 257.032,52 euros.

13º- El **contratista presenta alegaciones** que son desestimadas por Resolución 1814/2024, que también le concede un plazo de cuatro semanas para reparación o subsanación.

Se comunica a contratista y avalista que transcurrido dicho plazo sin que se realicen las actuaciones requeridas, la administración (el Ayuntamiento) las llevará a cabo y será a cargo de contratista y avalista.

A la vista de estos antecedentes, el Ayuntamiento de La Muela plantea consulta.

1ª.- Si tras el acta de recepción de las obras con observaciones de la intervención, y ante la falta de subsanación de las mismas, sería de aplicación lo dispuesto en el artículo 243.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público "Cuando las obras no se hallen en estado de ser recibidas se hará constar así en el acta y el Director de las mismas señalará los defectos observados y detallará las instrucciones precisas fijando un plazo para remediar aquellos. Si transcurrido dicho plazo el contratista no lo hubiere efectuado, podrá concedérsele otro nuevo plazo improrrogable o declarar resuelto el contrato" o, por el contrario, sería de aplicación el apartado 6 del mismo artículo, a cuyo tenor "Siempre que por razones excepcionales de interés público debidamente motivadas en el expediente el órgano de contratación acuerde la ocupación efectiva de las obras o su puesta en servicio para el uso público, aun sin el cumplimiento del acto formal de recepción, desde que concurran dichas circunstancias se producirán los efectos y consecuencias propios del acto de recepción de las obras y en los términos en que reglamentariamente se establezcan".

2ª.- En el supuesto de entenderse recepcionadas las obras, debe entender cumplido el contrato y, por tanto, no procede incoar expediente de resolución del contrato una vez

Ayuntamiento de La Muela
Plaza Don Vicente Tena nº 1, La Muela. 50196 (Zaragoza). Tfno. 976144002. Fax:



iniciado el período de garantía.

3ª.- Si durante el plazo de garantía, los defectos o vicios advertidos determinarán "la ruina funcional" de la obra por hacerla impropia o inútil para su finalidad ¿cuál debería ser el proceder de esta Administración?. ¿Qué trámites deberían ser observados?.

4ª.-¿ El trámite para exigir la subsanación de los defectos advertidos durante el plazo de garantía constituye un incidente de ejecución del contrato o un procedimiento sustantivo? ¿Quedaría sujeto a plazo de caducidad y, en su caso, cuál sería el plazo máximo de resolución y notificación?.

5ª.- En el supuesto de acordar la ejecución subsidiaria, ¿cuál sería el plazo máximo de resolución y notificación?

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en sesión celebrada el 25 de septiembre de 2025, acuerda informar lo siguiente:

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. Competencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón y legitimación del órgano solicitante del informe.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa es competente para informar acerca de lo solicitado en aplicación de lo dispuesto en el artículo 3 apartados 2 del Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Junta Consultiva y se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento.

En el ejercicio de este cometido, la Junta debe resolver consultas de carácter general en relación con la interpretación y análisis de las normas jurídicas en materia de contratación pública, si bien no puede entrar a valorar expedientes concretos de contratación, ni suplir, por vía de informe, la competencia de órganos específicos, principalmente, como pudieran ser los que correspondan a los servicios jurídicos o a la Intervención del Ayuntamiento de La Muela.

Dado el interés general respecto al fondo de las consultas que se plantean en el escrito, no existe impedimento alguno para que se extrapolen y esta Junta Consultiva se pronuncie sobre ellas, dado que aluden a cuestiones de carácter general sobre la interpretación y el análisis de las normas jurídicas en materia de contratación pública, cuya competencia se incardina en el citado artículo 3. apartado 2.

El Ayuntamiento de La Muela tiene legitimación para solicitar consulta en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 g) del citado Decreto de organización y funcionamiento de esta Junta Consultiva.

II. Cuestiones previas

Del expediente enviado, parece haber cierta confusión entre el «acta de recepción obras» y el «certificado fin de obra», que son documentos distintos con efectos diferentes, así el acta de recepción es el documento administrativo que certifica que las obras, suministros o servicios realizados en el marco de un contrato público han sido entregados o ejecutados conforme a lo pactado. Este documento es el cierre formal del contrato y sirve como base para proceder con el pago final o la devolución de garantías.

Por ello, una recepción con observaciones o defectos expresamente reflejados en el Acta, como la de la consulta, regulada en el artículo 243.2 LCSP, podría considerarse una *recepción condicionada*, que por lo tanto no desplegará sus efectos jurídicos de forma inmediata y que son 2 principalmente: el pago final de la certificación final y el comienzo del cómputo del plazo de garantía, y no lo hará hasta que esa condición haya quedado eliminada con la subsanación de los defectos indicados en ella.

Si, por el contrario, el órgano de contratación esta ya abonando esa certificación final y computando el plazo de garantía, estaría incurriendo en la contradicción de entender que la recepción fue correcta y está desplegando todos sus efectos.

De las actuaciones que constan en la solicitud, parece que debemos dar la recepción por completa y que entendemos que despliegue todos sus efectos.

La importancia del acta de recepción viene determinada porque va a ser la base legal para posteriores reclamaciones por las partes, y servirá también como el deslinde temporal para determinar los distintos tipos de defectos que se pueden plantear:

1. Defectos detectados en la recepción de la obra y que la condicionan para que surta efectos.
2. Defectos que aparecen, después de recibidas las obras, pero durante el periodo de garantía. En este caso según contrato hay 4 años y medio garantía
3. De lo que sería un *vicio oculto* y cual no lo es, pues solo serán ocultos, aquellos surgidos, no solo después de recibidas de conformidad las obras, y no

detectados hasta entonces, si no que son los que aparecen transcurrido ya el plazo de garantía (244 LCSP).

Es importante que las deficiencias se detecten en el momento en que se producen y que se deje constancia de ellas en los sucesivos documentos que genera la ejecución del contrato, ya que de esa precisión dependerán los derechos y deberes que se generen para las partes del contrato y la forma en que pueden exigirse.

III. ANÁLISIS DE LA CONSULTA.

El Ayuntamiento plantea cinco preguntas sobre la ejecución o posible resolución del contrato para sustituir el césped artificial del campo de fútbol. Pasaremos a analizar las cuestiones generales de cada una de ellas:

1.^a Cuestión. Posibilidad de aplicación del artículo 243.3 o el 243.6 de la LCSP tras el acta de recepción de las obras con observaciones de la Intervención y la no subsanación de las mismas.

Parece que la aplicación correcta al supuesto planteado es la del artículo 243.3 y ello porque, según el propio relato de la consulta, **existe** la Resolución 2798/2022 de 1 de diciembre, por la que se aprueba la **Certificación única y final de obras y el Acta de recepción** con observaciones se firmó el **10 de noviembre de 2022**. No podemos ignorar que el artículo 243 de la LCSP está ubicado en la Sección 4.^a **Cumplimiento del contrato de obras** y parte de la recepción de las mismas para señalar: «2. *Si se encuentran las obras en buen estado y con arreglo a las prescripciones previstas, el funcionario técnico designado por la Administración contratante y representante de esta, las dará por recibidas, levantándose la correspondiente acta y comenzando entonces el plazo de garantía. Cuando las obras no se hallen en estado de ser recibidas se hará constar así en el acta y el Director de las mismas señalará los defectos observados y detallará las instrucciones precisas fijando un plazo para remediar aquellos. Si transcurrido dicho plazo el contratista no lo hubiere efectuado, podrá concedérsele otro nuevo plazo improrrogable o declarar resuelto el contrato.*»

Si nos fijamos en el supuesto a informar es exactamente esto lo que ha ocurrido, se reciben las obras y, en un primer momento, se certifica que han sido realizadas a satisfacción siendo la Intervención la única que hace observaciones sobre deficiencias, pero referidas a materiales sobrantes que se deben retirar por el contratista, este Acta de recepción con observaciones (de la intervención) se firmó el **10 de noviembre de 2022**. Aquí entenderíamos, como lo hace la Secretaría del Ayuntamiento de la Muela en su primer informe, que empieza el plazo de garantía. Sólo después se plantean una serie de deficiencias que deben subsanarse por parte de la Dirección de obra en su informe de 19 de abril de 2023, se concede un plazo y cumplido éste el contratista no lo ha llevado a efecto. Y así consta en el primer informe de la Secretaría del Ayuntamiento y en los sucesivos informes que realiza la Dirección de obra.

Por su parte, el punto 6 del mismo artículo sobre el que se plantea la cuestión por el Ayuntamiento describe una situación especial en que, dadas unas circunstancias excepcionales, se aplica una ficción jurídica para aplicar las consecuencias de un acto formal de recepción.

Concretamente establece: *«Siempre que por razones excepcionales de interés público debidamente motivadas en el expediente el órgano de contratación acuerde la ocupación efectiva de las obras o su puesta en servicio para el uso público, aun sin el cumplimiento del acto formal de recepción, desde que concurren dichas circunstancias se producirán los efectos y consecuencias propios del acto de recepción de las obras y en los términos en que reglamentariamente se establezcan.»* No parece que haya lugar a su aplicación porque en el caso planteado sí ha existido un acto formal de recepción de obras por lo que difícilmente cabe aplicar una ficción jurídica que entienda las obras recibidas.

Conviene recordar como concepto básico de la teoría de los contratos que la forma de terminación de los mismos puede ser por cumplimiento o por resolución.

Y también que, en relación a la ejecución del contrato, debemos tener en cuenta que la Administración contratante se ve dotada de *imperium*, es decir, se da una

relación especial de sujeción con el contratista, en su condición de instrumento de la Administración para la consecución de los fines públicos.

El régimen jurídico de la ejecución del contrato no sólo se determinará por lo previsto en la documentación por la que se rigió la licitación del mismo (PCAP, PPT, Proyecto de obras, estudio de viabilidad, y demás documentos precisos para cada contrato según su naturaleza), sino, además, y como es lógico, por lo dispuesto en el bloque normativo aplicable por razón de la materia, esto es, la LCSP, el 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 - RGLCAP-, (aplicable en todo aquello que no contravenga lo dispuesto en la LCSP 2017), y, supletoriamente, por lo dispuesto en las normas de derecho administrativo, y, en su defecto, en el derecho privado.

Otra cuestión fundamental en la ejecución de los contratos administrativos es el abanico de prerrogativas del que dispone la Administración en su relación con el adjudicatario del contrato y sobre las que volveremos en las conclusiones de este informe. Si acudimos al contenido del artículo 190 LCSP vemos que nos encontramos ante un listado tasado de prerrogativas, según el siguiente tenor literal:

«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, declarar la responsabilidad imputable al contratista a raíz de la ejecución del contrato, suspender la ejecución del mismo, acordar su resolución y determinar los efectos de ésta .»

Por tanto, con carácter general la decisión de resolver el contrato o de ejecutarlo por la administración a costa del contratista o de exigir las responsabilidades propias del periodo de garantía, corresponde al Ayuntamiento que contrata.

2.^a Cuestión. Posibilidad de resolver un contrato de obras, cuando estas han sido recepcionadas

Existe un Acta de recepción y por ello no cabe interpretación alguna sobre este particular, sin embargo, podemos analizar con carácter general cuándo se puede aplicar la ficción jurídica del punto 6 del citado artículo.

Tal y como lo hace el Consejo de Estado, debemos delimitar los conceptos de resolución del contrato y de responsabilidades exigibles al contratista en el periodo de garantía.

En este sentido ya se pronuncia el Consejo de Estado en su dictamen 3062/1998, de 10 de septiembre: «Este Consejo Consultivo considera que una vez que se efectúa la recepción del contrato se pone fin a la relación establecida en cuanto a las prestaciones contractuales, terminando el contrato, que por lo tanto no puede resolverse una vez efectuada esta recepción».

Pero el hecho de que el contrato se encuentre cumplido no exonera de su responsabilidad a la contratista, que permanece durante el plazo de garantía previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares (artículo 243.3 LCSP). Respondiendo, además, una vez finalizado aquél, durante un plazo de quince años desde la recepción de la obra, en el supuesto de que esta adoleciera de vicios ocultos (artículo 244 LCSP). Sobre el plazo de garantía y las responsabilidades que cubre, hemos de indicar que durante este plazo sólo serán exigibles los defectos observados durante dicho plazo, no aquellos de los que la Administración tuviera conocimiento antes de la recepción.

En este sentido, el mismo dictamen del Consejo de Estado, al que hemos hecho referencia, establece: *«Cuestión distinta es que con posterioridad a este momento (se refiere aquí el Consejo de Estado al momento en que la Administración recepciona la obra, levantando la correspondiente acta) continúe subsistiendo la responsabilidad del contratista respecto de los defectos observados durante el período de garantía, computado desde esta fecha, en este caso 24 meses que será exigible por la Administración pudiendo, en el caso de que sus requerimientos no sean atendidos, proceder a la incautación de la garantía constituida».*

Es por ello que entendemos que el contrato ha entrado en periodo de garantía y, a partir de ahí, se debe actuar en cuanto a las deficiencias observadas tal y como

recoge la normativa vigente para este periodo, tanto en lo que se refiere a las posibilidades de la Administración, como a las obligaciones del contratista.

En la respuesta a la pregunta última haremos referencia más extensa sobre cómo actuar para exigir el cumplimiento al contratista en periodo de garantía.

3.ª Cuestión. Concepto de ruina funcional

El concepto de «ruina funcional» es claramente un concepto jurídico indeterminado en el que ha incidido en múltiples ocasiones el Tribunal Supremo, tanto en vía civil como en la contencioso-administrativa. Lo cierto es que es baladí determinar, en el caso que se nos plantea, si la situación en la que se encuentra el Ayuntamiento que consulta es, o no, subsumible en dicho concepto pues lo esencial es que estamos en periodo de garantía y que la obra llevada a cabo adolece de defectos que se han detectado en dicho periodo y que hacen (según informe del IVB) imposible su uso para práctica deportiva, así como inútil cualquier labor de reparación o mantenimiento.

Llegados a este punto, el Reglamento de Contratos dice en su artículo 167: *«Obligaciones del contratista durante el plazo de garantía»*.

«1. Durante el plazo de garantía cuidará el contratista en todo caso de la conservación y policía de las obras con arreglo a lo previsto en los pliegos y a las instrucciones que diere el director de la obra.

2. Si descuidase la conservación y diere lugar a que peligre la obra se ejecutarán por la Administración y a costa del contratista los trabajos necesarios para evitar el daño.»

La LCSP, por su parte, dice:

«Artículo 238. Ejecución de las obras y responsabilidad del contratista.

1. 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 este diere al contratista la Dirección facultativa de las obras.»

Y en su punto 3: *«Durante el desarrollo de las obras y hasta que se cumpla el plazo de garantía el contratista es responsable de todos los defectos que en la construcción puedan advertirse.»*

Y como ya hemos señalado, la aplicación del artículo 243.3 LCSP hace responsable al contratista, al que ya se ha requerido y no ha subsanado las deficiencias.

En este momento del desarrollo del contrato, la actuación más adecuada a los intereses del Ayuntamiento sería la valoración de los defectos no subsanados, que ya se ha llevado a cabo y consta en el expediente, la incautación de la garantía, que igualmente se ha realizado y, por último, determinar la diferencia entre el valor de lo que hay que reparar (que, en realidad, parece ser volver a realizar la obra entera además de retirar los materiales que se instalaron) y la garantía incautada y proceder para que responda el contratista.

Es esencial tener en cuenta que, en aplicación del artículo 10 de la Ley de Haciendas Locales, se trata de un ingreso de derecho público, con lo que eso supone para poder acudir a la vía de apremio.

4.^a Cuestión. Naturaleza jurídica del trámite de subsanación de defectos advertidos en periodo de garantía constituye un incidente en ejecución o un procedimiento sustantivo; si está sujeto a caducidad y cuál sería el plazo de esta.

En este sentido podemos decir que es reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo que ha estudiado este planteamiento respecto del procedimiento de resolución de un contrato como procedimiento autónomo y que, desde la publicación y entrada en vigor de la LCSP tiene un plazo de caducidad de ocho meses. Aunque no es la misma situación que el procedimiento de subsanación de defectos en plazo de garantía, sus razonamientos nos sirven para responder a la cuestión planteada.

La STS de 28 de junio de 2011 (rec.3003/2009), se afirmaba inequívocamente:

«SEGUNDO. - [...] 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 lloque 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.

[...] 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 artículo 157 del Reglamento General de Contratación de 25 de noviembre de 1975, y como recoge ahora con mejor técnica y mayor precisión el artículo 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».

Y con base a esos antecedentes, el Tribunal Supremo concluye afirmando la naturaleza sustantiva propia de ese procedimiento de resolución, como procedimiento autónomo y separado del contrato mismo, y sujeto, por tanto, a su propio plazo de caducidad .

El asunto parecía pacífico tras haberse dictado el artículo 212.8 LCSP y establecer, a estos efectos, un plazo de ocho meses para la tramitación de dicho procedimiento. Sin embargo, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) 68/2021, de 18 de marzo que, en su fundamento jurídico 7.C.c), declarararía que dicho plazo no era conforme al orden constitucional de competencias, desde luego se plantearon las consiguientes dudas sobre la validez de dicho plazo al menos en las administraciones territoriales. Razonaba el Tribunal que:

«c) En cuanto a la extinción de los contratos, el artículo 212.8 LCSP dispone que los expedientes de resolución contractual deberán ser instruidos y resueltos en el plazo máximo de ocho meses. El tribunal considera fundada la pretensión del recurrente, por cuanto se trata de una norma de naturaleza auxiliar y procedimental que no puede ser considerada básica. La regulación relativa a la

duración de la tramitación de los expedientes de resolución contractual podría ser sustituida por otra elaborada por las comunidades autónomas con competencia para ello, sin merma de la eficacia de los principios básicos en materia de contratación pública (STC 141/1993, FJ 5).

Por tanto, procede declarar contrario al orden constitucional de competencias al artículo 212.8 LCSP. No se precisa pronunciar su nulidad, dado que la consecuencia de aquella declaración es solamente la de que no será aplicable a los contratos suscritos por las administraciones de las comunidades autónomas, las corporaciones locales y las entidades vinculadas a unas y otras [SSTC 50/1999, FFJJ 7 y 8, y 55/2018, FFJJ 7 b) y c)]».

Tras dicha sentencia, por consiguiente, este asunto se tornaba más complejo al no contemplarse plazo alguno en el ordenamiento de las Comunidades Autónomas y si existir, por el contrario, una previsión específica en la Ley de Procedimiento Administrativo Común que, en el apartado 3 del artículo 21, contempla que en aquellos supuestos en que no se haya establecido plazo alguno el mismo será de tres meses. De ocho meses a tres meses.

Ciertamente, y tras esa sentencia, la polémica estaba servida y si para unos órganos consultivos (a título de ejemplo y señeramente el Dictamen nº 576/2021, de 10 de noviembre de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, pero también en Cataluña o Canarias) había que entender que era de aplicación el plazo de ocho meses por entender con razonamientos, ciertamente no carentes de fundamento, que se trataría de aplicar supletoriamente la normativa estatal, para otros órganos asesores, rectificando anteriores pronunciamientos, como el de Andalucía (Dictamen 17/2023, de 12 de enero) se concluiría de forma diferente estableciendo que, a falta de regulación específica de la Comunidad Autónoma en esta materia, se debe aplicar la norma básica contenida en el artículo 21.3 de la Ley 39/2015 (y anteriormente en 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), tal y como se venía haciendo antes de la entrada en vigor de la LCSP. Y razona para ello el citado órgano consultivo andaluz que: *«aunque en un plano teórico pueda plantearse si resulta posible la aplicación supletoria del artículo 212.8 de la LCSP, por aplicación del artículo 149.3 de la Constitución, una vez que la STC 68/2021 lo ha declarado no básico, hay que recordar que la STC 147/1991, de 4 de julio (a la que se remite la propia STC*

68/2021 en su FJ 9) que «tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, excediendo el tenor de los títulos que se las atribuyen y penetrando en el ámbito reservado por la Constitución y los estatutos a las Comunidades Autónomas, producir normas jurídicas meramente supletorias, pues tales normas, al invocar el amparo de una cláusula como la de supletoriedad que, por no ser título competencial, no puede dársele, constituyen una vulneración del orden constitucional de competencias» (FJ 6). Y la misma sentencia precisa que «la cláusula de supletoriedad no permite que el Derecho estatal colme, sin más, la falta de regulación autonómica en una materia», ya que «el presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del derecho» (FJ 8).

«Cuando las leyes aplicables no establezcan un plazo de caducidad específico para tramitar y resolver el procedimiento de resolución resultará de aplicación supletoria la Ley 39/2015 ».

Estamos, por tanto y en conclusión, en el caso de las Administraciones territoriales (CCAA y entes locales), no en el caso del Estado dado el alcance del pronunciamiento del Tribunal Constitucional, como con anterioridad acontecía con la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y con el RD Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre, por el que se aprobaba el Texto Refundido, que no establecían plazo de caducidad alguno (artículo 207.1 LCSP) y, de esta forma, con la necesaria consecuencia de que es preciso acudir a las previsiones contempladas en la Disposición final cuarta de la LCSP sobre aplicación subsidiaria de la legislación de procedimiento administrativo común. Es decir, tres meses .

En este mismo sentido podemos entender que la tramitación de la exigencia de sus obligaciones al contratista por defectos detectados en periodo de garantía, así como la incautación de la garantía y la liquidación de las cantidades para dejar indemne a la administración que contrató suponen un procedimiento que, aun formando parte del contrato administrativo en sentido amplio puesto que de

este traen causa, tiene entidad propia y se rige por lo dispuesto en la LCSP y el Reglamento.

En cuanto al plazo de caducidad, se aplicará por el mismo razonamiento anterior y con más motivo al no tratarse del plazo especial de resolución, el plazo general previsto en la LRJAP, es decir de tres meses. Todo ello, obviamente, sin perjuicio de que se pueda volver a iniciar nuevo procedimiento de reclamación al contratista mientras dure el periodo de garantía. Caduca el procedimiento no la acción.

Hay que tener en cuenta que, en este caso concreto, ya se ha llevado a cabo gran parte de ese procedimiento de exigencia de responsabilidad al contratista, puesto que consta en el expediente aportado que una vez se detectaron las deficiencias, se requirió al contratista, se han cuantificado en su coste, se ha informado que no ha subsanado, se ha resuelto que se llevarán a cabo por la administración y, todo ello, dando traslado al contratista y al avalista y con las alegaciones que de este constan. Igualmente aparece en el expediente que se ha incautado la garantía.

Una vez más, hay que recordar que la recepción totalmente viable, con todas las observaciones resueltas, es sin duda el punto de partida para abonar la certificación final (243.1 LCSP) o última del contrato, e iniciar el cómputo del plazo precisamente de la garantía (234.2 LCSP), pero no parece ser el caso, porque manifiestan que continúan parte de los desperfectos iniciales.

Hay que respetar los plazos de ejecución y de subsanación que constan tanto en los pliegos, como en el contrato. Son obligatorios para ambas partes. Además, de que se consiga la subsanación de deficiencias en plazo, también es responsable la dirección facultativa como responsable del contrato. Los informes de la dirección facultativa forman parte de la ejecución del contrato y deben tender a evitar los incumplimientos y deficiencias, por lo que es esencial que se realicen durante la obra y que sean exhaustivos con la calidad de los materiales, las comprobaciones sobre lo que se pidió en pliegos y lo que se lleva a cabo y cualquier otro elemento que forme parte de la propia ejecución, dejando constancia de toda esta labor de forma fehaciente.

5.ª Cuestión. Plazos para resolver y notificar un expediente de ejecución subsidiaria

Una vez más se pregunta sobre una actuación que ya se ha llevado a cabo, así el expediente recoge la **Resolución de 7 de febrero de 2024** que concluye aceptando la propuesta de la secretaría del ayuntamiento de **ejecutar subsidiariamente las obras** comunica y emplaza al contratista y al avalista.

Si aplicamos el plazo de caducidad a esta resolución, habría caducado, pero como no ha terminado el periodo de garantía del contrato, el Ayuntamiento de La Muela puede requerir de nuevo al contratista (y a su avalista) para que paguen la diferencia del coste entre la obra que se debe realizar y la garantía incautada.

Si no la satisfacen, en aplicación del artículo 10 de la Ley de Haciendas Locales, se puede pasar a la vía de apremio.

Una última observación, que si bien no ha sido objeto de consulta no podemos pasar por alto, existe un seguro que no sólo cubre daños a terceros, sino cualquier responsabilidad por parte del contratista y que consta en los pliegos. El contratista ofreció los datos del seguro para hacer frente a sus responsabilidades y se rechazó actuar contra la entidad aseguradora por no tener relación directa entre el Ayuntamiento y dicha compañía. Sin embargo, interesa al Ayuntamiento el cobro de la cantidad que pueda costear la obra que ha de ejecutarse a costa del contratista, por lo que nada impide que se puedan ejercitar las oportunas acciones contra el mismo y contra su aseguradora, para cumplir así con los requisitos de litisconsorcio pasivo necesario.

Informe 6/2025, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, adoptado en su sesión del día 25 de septiembre de 2025.