

Un paso más en la supletoriedad de la Ley de Procedimiento en materia de Contratación Pública

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido afirmando cada vez con más rotundidad la aplicación del instituto de la caducidad a la contratación administrativa. Ahora, en la reciente Sentencia de 26 de enero de 2015, se da un paso más al afirmar que la aprobación de un proyecto de obras, en tanto que procedimiento iniciado de oficio por la Administración, está sujeto a los límites temporales que el artículo 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común establece para todo procedimiento administrativo, y a las consecuencias que al respecto se disponen.

Grupo de Contratos del Sector Público

Gómez-Acebo & Pombo Abogados

La Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, de 26 de enero de 2015 (Rec. 3464/2012), confirma otra anterior de la Audiencia Nacional, de 31 de mayo de 2012 (Rec. 643/2010) en la que se accede a las pretensiones esgrimidas por una comunidad de propietarios en orden a declarar la aplicación supletoria de la Ley 30/1992 a los procedimientos de aprobación de proyectos de obra.

El debate en torno al cual se planteó el proceso parte de la discusión acerca de si cabe o no aplicar el instituto de la caducidad a los procedimientos referidos desde el entendido de que la aprobación del proyecto de obras no se configura conceptual ni doctrinalmente como un procedimiento autónomo sino como un trámite singular en el seno de un procedimiento más amplio que exige la adjudicación y ejecución del contrato de obras y en cuyo seno cobra sentido y funcionalidad¹.

Lo cierto es que la aplicación de la Ley 30/1992 con carácter supletorio en materia de contratación administrativa es habitual en la medida en la que aquélla se configura como una pieza central del Derecho público español, como una norma de carácter general cuyo contenido viene a dar cobertura y solución a las lagunas existentes en cualquier ámbito específico de la actuación administrativa y ello por virtud del principio de autointegración. Sin embargo, no es tan habitual la aplicación del instituto de la caducidad a la contratación administrativa en la medida en la que por un lado, es una actividad que avanza a impulso de la propia Administración y donde por tanto, la gran mayoría de las actuaciones lo son de oficio, y en segundo lugar, porque la referida materia tradicionalmente se viene contemplando como un sector específico en el que el procedimiento de contratación era concebido en un sentido amplio y expansivo, que se extendía desde la preparación del contrato hasta su liquidación definitiva.

¹ De hecho la Abogacía del Estado sostuvo en el procedimiento sobre el recurso 641/2010 (que concluyó con la Sentencia de la Audiencia Nacional de 12 de marzo de 2012) que no resultaba aplicable el artículo 44 de la Ley 30/1992 sino el artículo 63.3 de la misma norma, y ello por tratarse de una irregularidad no invalidante en tanto que el procedimiento de aprobación de un proyecto de obras es una fase dentro de un procedimiento más amplio de ejecución de un contrato administrativo.

Pero es que además la Ley 30/1992 resulta aplicable a la contratación pública ante la ausencia de previsión o norma reguladora en la legislación de contratos acerca de un aspecto concreto – en este caso la caducidad de los procedimientos – por imperativo de la propia legislación contractual, en concreto la disposición final octava de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público² (LCSP) y en la disposición final tercera del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobada por Real Decreto legislativo 3/2011, de 4 de noviembre (TRLCSP), en términos idénticos a la previsión de la ley anterior.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo³ ha discrepado de esta concepción y se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la aplicabilidad de la caducidad prevista en el artículo 44.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a los procedimientos de resolución de contratos administrativos que no se tramitan en el plazo de tres meses previsto en el artículo 42.3 del mismo cuerpo legal empero las reticencias de relevantes sectores doctrinales y en especial del Consejo de Estado⁴.

Ello no obstante, la línea jurisprudencial señalada se ha ido afianzando y extendiendo a lo largo de los años (como muestran las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 9 de septiembre de 2009, 8 de septiembre de 2010⁵, 28 de junio de 2011⁶ y 22 de marzo de 2012), sin que se haya aprobado norma específica al respecto, y ha avanzado un paso más al declarar la aplicabilidad de la caducidad también a los procedimientos de aprobación de proyectos de obras.

Así, la Sentencia de 26 de enero de 2015 confirma la anterior de la Audiencia Nacional que **aplica el instituto de la caducidad a un procedimiento para la aprobación de un proyecto de obra pública**, consistente en la ejecución por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar de un paseo marítimo.

A la vista de la doctrina expuesta y por aplicación del artículo 42.3.a) de la LRJAP, en cuya virtud cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses, a contar en los procedimientos iniciados de oficio desde la fecha del acuerdo de iniciación, y del artículo 44 de la misma norma, puede afirmarse con la jurisprudencia señalada que los procedimientos de aprobación de proyectos de obras, en tanto que iniciados de oficio por la Administración, incurren en caducidad transcurridos tres meses desde su iniciación.

² "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"

³ Así por ejemplo en la Sentencia de 13 de marzo de 2008, fundamento jurídico tercero B), se dice que la mayor o menor complejidad de un tipo concreto de procedimientos no demanda de suyo la exclusión del instituto de la caducidad, sino la fijación en la norma oportuna del plazo máximo, adecuado a aquella complejidad, en que haya de notificarse la resolución expresa que ponga fin a este tipo de procedimiento, y que entiende es el artículo 42.2 de la Ley 30/1992.

⁴ La Memoria del Consejo de Estado del año 2008 expresa que "la aplicación del instituto de la caducidad a estos procedimientos de resolución contractual iniciados de oficio ni es conforme al espíritu de la Ley, ni a su tenor literal, ni respeta adecuadamente la necesaria ponderación de los intereses públicos que concurren". Señalaba esa Memoria que en muchos casos el plazo de tres meses era insuficiente para tramitar este tipo de procedimientos, dada su "complejidad técnica", y que la prerrogativa de resolución contractual conferida a la Administración no era "una medida de intervención sino una facultad" que se insertaba "plenamente en la relación jurídica de las partes dentro del contrato público", con lo que no era posible calificarla como tal medida de intervención a los efectos del artículo 44 de la LRJAP citada, ni tampoco como un ejercicio de la potestad sancionadora, razones por las que concluía la Memoria sugiriendo una modificación normativa que evitase la aplicación de la caducidad en los procedimientos de resolución contractual.

⁵ En recurso de casación para la unificación de doctrina 364/2009, en la que se pone de relieve la existencia de una doctrina anterior sobre la aplicación supletoria de la Ley 30/1992

⁶ Recurso de casación 3003/2009, sobre caducidad en la resolución de un contrato de gestión, en el que también se recurrió a la aplicación supletoria de la Ley 30/1992 en materia de caducidad.

**GRUPO DE CONTRATOS
DEL SECTOR PÚBLICO Nº 64**

Ahora bien, la caducidad no es un efecto que tenga por efecto una consecuencia definitiva e insalvable, antes bien, por razón de su propia esencia y en virtud del principio de economía procesal, nada impide a la Administración Pública reiniciar un nuevo procedimiento de aprobación del proyecto al que incorporar la documentación y tramitación habida en el procedimiento caducado y continuar hasta su finalización, siempre que tenga lugar en plazo.

El Grupo de Contratos Públicos de Gómez-Acebo Pombo Abogados S.L.P. está integrado por Juan Santamaría Pastor, Carlos Vázquez Cobos, José Luis Palma Fernández y Pilar Cuesta de Loño.

Para cualquier información adicional dirigirse a: José Luis Palma jlpalma@gomezacebo-pombo.com o al Área de Derecho Público, Grupo de Contratos Públicos, Gómez-Acebo & Pombo Abogados S.L.P., Paseo de la Castellana 216, Madrid – 28046 (tel: 915 829 415)

© Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S.L.P. Los derechos de propiedad intelectual sobre el presente documento pertenecen a Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S.L.P. No puede ser objeto de reproducción, distribución, comunicación pública incluida la puesta a disposición a través de internet, o transformación, en todo o en parte, sin la previa autorización escrita de Gómez-Acebo & Pombo abogados, S.L.P.