



Informe 46/12, de 21 de marzo de 2014, “Sanción al contratista por demora en la ejecución de las obras.”

Clasificación de informes: 21. Contratos de obras. 21.6. Ejecución del contrato.

ANTECEDENTES

El Ayuntamiento de Arrúbal (La Rioja) dirige escrito a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa solicitando se emita informe en los siguientes términos:

“Por medio de la presente, se formula consulta jurídica a la Junta Consultiva de Contratación del Estado sobre diversas cuestiones relacionadas con un expediente, instruido por este ayuntamiento, para sancionar al contratista por demora en la ejecución de un contrato de obras.

Adjunto se el contenido de la consulta jurídica junto con la copia del expediente administrativo tramitado.

ASUNTO: CONSULTA JURÍDICA SOBRE PENALIDAD ECONÓMICA POR DEMORA EN LA EJECUCIÓN DE UN CONTRATO DE OBRA

ANTECEDENTES:

Tras la tramitación del correspondiente expediente de contratación, el Pleno Municipal adjudicó un contrato de obras a una Unión Temporal de Empresas. El plazo de ejecución de estas obras era de diez meses. Antes del vencimiento del plazo, el órgano de contratación, el Pleno Municipal, a solicitud del contratista y con el informe favorable emitido por los Directores de estas obras, acordó conceder al adjudicatario una prórroga de un mes y medio para ejecutar las obras, debiendo estar finalizadas antes del 24 de abril de 2012. No obstante, no fue hasta el 7 de agosto de 2012 cuando se firmó el acta de recepción de las obras.

Al pasar la certificación final de estas obras a la Intervención Municipal, se advierte la demora del contratista en la ejecución del contrato, y se inicia el expediente sancionador por incumplimiento del contrato, dándose al contratista un plazo de audiencia en el que ha presentado escrito con varias alegaciones.

OBJETO DE LA CONSULTA:

Quisiéramos nos informaran sobre estas tres cuestiones:

10) ¿Es posible imponer penalidades tras la recepción de las obras? Alega el contratista que las penalidades previstas en la Ley de Contratos son de naturaleza coercitiva no sancionadora.

20) Añade que no hay retraso por causa imputable al contratista debido a que el mismo se debió a la inusual acumulación de días de lluvia que impidió que no se pudieran pintar las fachadas, con pleno conocimiento del ayuntamiento y sin oposición de la administración.

30) Por último alega que en caso de considerar un posible retraso imputable al contratista no ha existido daño alguno deba ser indemnizado.”

CONSIDERACIONES JURIDICAS.

1. El Ayuntamiento de Arrúbal plantea tres cuestiones ante esta Junta Consultiva. En primer lugar, la posibilidad de imponer sanciones por demora en la ejecución de un contrato de obras, una vez se ha producido la recepción de éstas; en segundo lugar, pregunta por la alegación hecha por el contratista de que el retraso no fue culpable, sino debido a una causa imprevisible, como fue una inusual acumulación de lluvia y, finalmente, señala que el contratista alega que no ha habido daño alguno a la administración contratante que deba ser indemnizado.



2. Sobre la primera pregunta, relativa a la posibilidad de imponer penalidades por demora en la ejecución de un contrato de obras, después de haber extendido el acta de recepción de las obras, como consta en la consulta, parece que ha existido un retraso en la ejecución de las obras.

Para dar una mejor respuesta a la cuestión planteada, resulta necesario analizar las características y los efectos del acto de recepción de un contrato. Así, la recepción es un acto administrativo que debe preceder a toda entrega al uso o servicio público de cualquier obra pública. Desde un punto de vista sustantivo, en el caso de la particular recepción del contrato de obras, se trata de un acto administrativo complejo que lleva aparejadas, de una parte, la verificación física de que la obra se ha realizado a satisfacción de la Administración conforme al proyecto primitivo o, en su caso, reglamentariamente modificado, y, de otra, la aceptación de la obra por la Administración, esto es, la toma de posesión de la obra para su entrega al uso o servicio público.

Desde un punto de vista formal, la recepción debe realizarse dentro del mes siguiente a la terminación de la obra, o en el plazo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares por razón de sus características (ex artículo 222. 2 del TRLCSP) en presencia del facultativo representante de la Administración -responsable o sujeto activo de la recepción-, del director facultativo de las obras -responsable directo de la ejecución de las obras-, del contratista y, en los contratos cuyo importe exceda de 30.050,61 euros, del representante de la Intervención, que será designado potestativamente por el Interventor General previa solicitud, con la debida antelación, del órgano gestor, y que llevará a cabo la fiscalización previa en su modalidad de comprobación material de la inversión realizada. La recepción se documentará mediante acta suscrita por todos los asistentes, y si en ella se prestase conformidad a la recepción, su fecha será el término inicial para computar el plazo de garantía y tramitar la certificación final de obra.

En cuanto a los efectos del acto de recepción, interesa destacar que la recepción, precisamente porque se conceptúa como una toma de posesión, constituye una condición o un requisito legal previo a la ocupación física de la obra, y que además, dicha recepción deberá suscribirse en sentido favorable por todos los asistentes al acto. O, dicho en sentido negativo, la ocupación no será conforme a derecho cuando se hubiese omitido la preceptiva recepción o cuando, intentada ésta, se hubiese suscrito acta de disconformidad y la obra hubiese sido entregada al uso público sin la previa subsanación de los defectos puestos de manifiesto en el acta. Este último efecto se entiende sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 235. 6 del TRLCSP, respecto del contrato de obras.

Siguiendo con los efectos del acto de recepción, hay que señalar que no cabe la resolución del contrato de obras, una vez firmada el acta de recepción.

3. Hechas estas consideraciones, para analizar si cabe la posibilidad de imponer penalidades al contratista después de la recepción en el contrato de obras, debemos referirnos al "iter" seguido en este tipo de contratos, después del acto de recepción. Así, después de la terminación de las obras, se procede en el plazo de un mes a extender el acta de recepción (artículo 222. 2 del TRLCSP). Después, se inicia el plazo de garantía a contar desde la fecha del acto de recepción o conformidad, que será el fijado en cada caso dentro del contrato, de manera que solo se extingue la responsabilidad del contratista una vez que haya pasado el plazo de garantía pactado, siendo este plazo de un mínimo de un año, conforme al artículo 235. 3, salvo casos especiales. De todo lo anterior, llegamos a una primera conclusión, como es que la simple expedición del acta de recepción o conformidad no extingue por sí misma la responsabilidad del contratista, sino que es necesario además, que transcurra el plazo de garantía sin que se hayan formulado objeciones por parte de la Administración, (ex artículo 222. 3 del TRLCSP).

Por lo tanto, el contratista es responsable del cumplimiento de las obligaciones previstas en el contrato, hasta que finalice el plazo de garantía establecido en el mismo, incluyéndose entre las obligaciones del contratista, la terminación de la obra en plazo, por lo que, en el caso de que incurra en mora, aun en el supuesto de que la mora sea apreciada por la Administración después del acta de recepción del contrato, mientras no haya pasado el plazo de garantía establecido en el mismo, el contratista deberá responder de los daños y perjuicios que esa demora haya podido causar a la entidad contratante.

4. En relación con la segunda cuestión planteada en la consulta, relativa a su alegación sobre que las lluvias sufridas pueden ser causa que exonere de responsabilidad al contratista, se trata de una cuestión específica que forma parte



del expediente en concreto sobre la que esta Junta Consultiva no puede pronunciarse. No obstante, cabe indicar que para decidir sobre este tema, es la Administración la que deberá valorar la prueba de la que disponga y la posible advertencia que sobre este extremo realizó el contratista.

5. Sobre la tercera cuestión, pregunta el Ayuntamiento si resulta admisible la alegación hecha por el contratista de que no ha existido daño que deba ser indemnizado. Sobre esta cuestión, al igual que ocurre con lo señalado en la segunda cuestión planteada por el Ayuntamiento, no podemos entrar a dar una respuesta de forma general, pues se trata de un tema específico del caso concreto que exige que el Ayuntamiento pruebe la existencia y cuantía del daño y lo justifique debidamente en el expediente.

CONCLUSIONES:

Por lo expuesto, la Junta Consultiva considera que:

- El contratista es responsable del cumplimiento de las obligaciones previstas en el contrato, hasta que finalice el plazo de garantía establecido en el mismo, incluyéndose entre las obligaciones del contratista, la terminación de la obra en plazo, por lo que, en el caso de que incurra en mora, aun en el supuesto de que la mora sea apreciada por la Administración después del acta de recepción del contrato, mientras no haya pasado el plazo de garantía establecido en el mismo, el contratista deberá responder de los daños y perjuicios que esa demora haya podido causar a la entidad contratante
- En relación con la cuestión relativa a su alegación sobre que las lluvias sufridas pueden ser causa que exonere de responsabilidad al contratista, se trata de una cuestión específica que forma parte del expediente en concreto sobre la que esta Junta Consultiva no puede pronunciarse.
- Respecto de la inexistencia de daño, se trata de una cuestión de prueba que debe ser resuelta en cada caso concreto, debiendo justificarse el mismo en el expediente, sobre la que esta Junta Consultiva carece de competencia para pronunciarse.