

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA
COMUNITAT VALENCIANA
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

En la ciudad de Valencia, a diecisiete de julio de dos mil veintitrés.

La Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, compuesta por los/las Ilmos/as. Sres/as. D. FERNANDO NIETO MARTÍN, presidente, D^a ROSARIO VIDAL MÁS, D. EDILBERTO NARBÓN LAÍNEZ y D^a MERCEDES GALOTTO LÓPEZ, magistrado/as, ha pronunciado la siguiente:

S E N T E N C I A NÚMERO 492/2023

En el recurso de apelación número 439/2022.

Es parte apelante [REDACTED] representado por la procuradora D^a Rosa Correcher Pardo y defendido por el letrado D. Fernando Cacho Barbeira.

Es parte apelada la DIPUTACIÓN DE VALÉNCIA, representada y defendida por la letrada D^a Gloria Galán Carreño.

Constituye el objeto del recurso la sentencia 229/2022, de 6 de septiembre, que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº1 de Valencia ha dictado en el procedimiento ordinario 464/2021.

La sentencia no accede a las pretensiones de invalidez jurídica y de reconocimiento de una situación personal individualizada que [REDACTED] formuló contra el decreto 3225/2021, de 13 de abril, del Sr. presidente de la

Diputación de València.

Este decreto - que fue confirmado, en reposición, el 17 de septiembre de este año - acuerda:

“Primero.- Desestimar la solicitud para modificar el contrato de obras de “Restauración del Antiguo Convento de Jesús – Habilitación para Oficinas Administrativas” (Exp. 339/18/CON) del que es adjudicatario [REDACTED]. Por no estar vigente el citado contrato”.

Ha sido magistrado ponente el Sr. D. Fernando Nieto Martín.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La sentencia 229/2022, de seis de septiembre, dictada por el Ilmo. Sr. magistrado-juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Nº1 de Valencia, en los autos seguidos por los trámites del procedimiento ordinario y de los que trae causa el presente rollo de apelación, decía literalmente en su fallo:

“Que DESESTIMO ÍNTEGRAMENTE el recurso contencioso-administrativo (...) que se DECLARAN AJUSTADAS A DERECHO”.

SEGUNDO.- Contra la anterior resolución se interpuso recurso de apelación en plazo y forma por la parte demandada. Y, admitido en ambos efectos, sin que ninguna de las partes propusiese la práctica de prueba, siendo seguido el recurso con arreglo a los trámites de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, quedando los autos conclusos para dictar sentencia.

Se ha señalado para la votación y fallo del recurso el día once de julio de 2023.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- [REDACTED] cuestiona, en la segunda instancia, la

adecuación jurídica de la sentencia 229/2022, de 6 de septiembre, que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº1 de Valencia ha dictado en el procedimiento ordinario 464/2021.

La sentencia desestima las pretensiones de invalidez jurídica y de reconocimiento de una situación personal individualizada que [REDACTED] formuló contra el decreto 3225/2021, de 13 de abril, del Sr. presidente de la Diputación de València.

Este decreto - que fue confirmado, en reposición, el 17 de septiembre de este año - acuerda:

“Primero.- Desestimar la solicitud para modificar el contrato de obras de “Restauración del Antiguo Convento de Jesús – Habilitación para Oficinas Administrativas” (Exp. 339/18/CON) del que es adjudicatario [REDACTED] [REDACTED] Por no estar vigente el citado contrato” (Folios 5587 a 5607 del expediente administrativo. Documento número 385).

La decisión de 13/04/2021 reproduce, con amplitud, los informes emitidos por el Sr. jefe de sección de contratación y suministros y el oficial mayor. En lo que hace a los motivos que impiden acceder a esa modificación.

Motivos que se encuentran vinculados al hecho de que el contrato que media entre las partes litigantes en el RAP 439/2023 *habría ya finalizado*.

No, en cambio, a la falta de razones objetivas que avalen la variación propuesta por Victor Tormo S.L.:

“... Teniendo en cuenta que la solicitud de ampliación del plazo de ejecución del contrato (...) suscrita por la empresa [REDACTED], el Director de la obra [REDACTED] y el Director de Ejecución Material D. [REDACTED] en fecha 30 de diciembre de 2020 fue desestimada por Decreto n.º 1055 de fecha 25 de enero de 2021 “por no haber solicitado la misma en el plazo de 15 días desde que se había producido la causa originaria del retraso y argumentado en la parte dispositiva del presente decreto, y considerar el contrato extinguido desde el día 11 de enero de 2021, de conformidad con el artículo 100.1 del Reglamento general de la Ley de

Contratos de las administraciones públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre”, el contrato de obra lo debemos entender extinguido desde el día 11 de enero de 2021”.

“... En consecuencia por lo tanto, en lo que se refiere a la solicitud de modificación del proyecto presentada por [REDACTED] en fecha 8 de enero de 2021 no debe ser estimada, pero no porque resulte improcedente dicha modificación para la adecuada terminación de los trabajos objeto del contrato inicial que, tal y como se desprende del propio informe técnico, sí que resulta necesaria, sino porque el contrato principal de obras se ha considerado extinguido por las razones expuestas anteriormente (...) sin perjuicio de la necesaria resolución de los contratos, a la vista del artículo 209 de la LCSP que señala que los contratos se extinguirán por su cumplimiento o por resolución”.

“... Conclusiones (...) 2. Se debe proceder a la resolución expresa del contrato de obras (...) mediante expediente contradictorio, previo el estudio de las concretas circunstancias de cada uno de ellos, a los efectos correspondientes”.

SEGUNDO.- Para el Juzgado:

- “... la tercera solicitud de ampliación de plazo de ejecución se formuló en fecha 28 de diciembre de 2020, en el último mes de ejecución del mismo”.
- “La estricta aplicación del precepto citado, artículo 100, impone que, en caso de que la Administración no responda favorablemente, o incluso que no realice respuesta alguna a dicha petición en plazo, se extinguiría dicho contrato, siendo ésta una regla especial y que no contradice el contenido del artículo 209 de la Ley 9/2019, de Contratos del Sector Público”.
- “Es por ello por lo que, resuelta de forma negativa dicha concesión de prórroga (...) procede considerar que el contrato se extinguió en fecha 11 de enero de 2022, y que por ello no procedía aceptar modificado alguno como fue solicitado”.

- “Sin perjuicio, repetimos, de que en el supuesto de considerar que el contratista tenía derecho a una modificación de la prórroga del plazo de ejecución de dicho contrato, que no de duración del mismo, el mismo recobrará vigencia y pudiera en ese caso la entidad recurrente instar, en tiempo y forma, una nueva petición como la que le ha sido denegada” (sentencia 229/2022, fundamento de derecho primero).

TERCERO.- El escrito de apelación estima que el Juzgado de lo Contencioso 6 de Valencia ha llegado a una (a) interpretación de los artículos 209 de la Ley de Contratos del Sector Público y 100 del reglamento general de contratación que es errónea.

Afirmando (la parte apelante) que en ningún caso un contrato de obra puede considerarse “extinguido” por el transcurso del tiempo si:

- no se ha cumplido el objeto por el que se estableció éste;
- no se ha declarado la resolución del mismo por parte del ente público contratante.

Y destacando en diversos puntos del escrito de apelación la necesidad de que exista una decisión que, de forma expresa, ponga punto final a la relación jurídica seguida entre [REDACTED] y la Diputación de Valencia. Lo que se encontraría avalado tanto por el criterio seguido por diversos Tribunales Superiores de Justicia como por dictámenes de órganos consultivos de contratación.

Así como que, y de modo correlativo a esa necesidad, no sería posible una finalización tácita del vínculo por el transcurso del tiempo si queda pendiente una parte de la obra por una causa no imputable al contratista.

Con este basamento, sería incorrecta la decisión judicial *a quo* en cuanto concluye que el día 8 de enero de 2021, momento en el que la dirección facultativa de la obra litigiosa presentó una (b) solicitud de modificación contractual, el contrato ya había finalizado.

En fin (c), dice que:

- la sentencia de 6 septiembre 2022 se ve afectada por el defecto formal de la incongruencia omisiva. Al no haber dado contestación a una serie de cuestiones y argumentos opuestos por [REDACTED] en el seno del procedimiento ordinario 464/2021;

- fueron tres los motivos determinantes de la solicitud de modificación del contrato:

- cambios de uso introducidos por la Diputación de Valencia durante la ejecución de las obras;

- aparición de restos arqueológicos;

- necesidad de abordar una serie de patologías existentes en el edificio sobre el que se desplegaba la actividad de rehabilitación, que no se encontraban previstas en el proyecto.

CUARTO.- No accedemos a la revocación de la sentencia 229/2022, de 6 de septiembre.

La decisión del tribunal tiene en cuenta lo siguiente:

1.- “... La sentencia incurre en incongruencia omisiva” (escrito de apelación, página sexta).

El argumento que funda esta solicitud se encuentra muy alejado de lo que la doctrina jurisprudencial entiende por “incongruencia omisiva”.

Visualizando la Sala el hecho de que la decisión judicial *a quo* da una suficiente contestación al eje de las temáticas centrales debatidas en el procedimiento ordinario 464/2021. Por más que ésta pueda no parecerle suficientemente detallada a la representación procesal de [REDACTED] Como en el caso del uso del artículo 100 del reglamento de la ley de contratos

de las administraciones públicas.

2.- “... La sentencia considera erróneamente que el contrato está extinguido” (escrito de apelación, página séptima).

a.- El mismo día del señalamiento para la votación y fallo del recurso de apelación 439/2022 está señalada la votación y fallo del RAP 443/2022.

Existiendo una gran ligazón entre ambos. Por cuanto que el segundo tiene por objeto establecer si se adecua al ordenamiento legal aplicable el decreto del Sr. presidente de la Diputación de Valencia que es mencionado en aquél cuya legalidad fue impugnada en los autos de los que deriva la apelación 439/2022:

“... Teniendo en cuenta que la solicitud de ampliación del plazo de ejecución del contrato (...) suscrita por la empresa [REDACTED] el Director de la obra [REDACTED] y el Director de Ejecución Material D. [REDACTED] en fecha 30 de diciembre de 2020 fue desestimada por Decreto n.º 1055 de fecha 25 de enero de 2021 “por no haber solicitado la misma en el plazo de 15 días desde que se había producido la causa originaria del retraso y argumentado en la parte dispositiva del presente decreto, y considerar el contrato extinguido desde el día 11 de enero de 2021, de conformidad con el artículo 100.1 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las administraciones públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre”, el contrato de obra lo debemos entender extinguido desde el día 11 de enero de 2021” (decreto de 13/04/2021. Documento 385 del expediente administrativo).

Éste es el acto administrativo que se recurre en el recurso de apelación 439/2022.

b.- Ese decreto de 25/01/2021, que conforma el objeto litigioso del recurso de apelación 443/2022, motiva de este modo el rechazo de la *ampliación temporal del vínculo* que fue solicitada por contratista y directores

de obra y de ejecución material:

“... RESUELVO:

Primero.- Desestimar la petición de ampliación del plazo de ejecución del contrato (...) solicitada en fecha 30 de diciembre de 2020, por no haber solicitado la misma en el plazo de 15 días desde que se había producido la causa originaria del retraso y argumentado en la parte expositiva del presente decreto, y considerar el contrato extinguido desde el día 11 de enero de 2021, de conformidad con el artículo 100.1 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre”.

“... Visto el informe desfavorable del oficial mayor y del jefe de sección del Servicio de Contratación y Suministros de fecha 25/01/2021 (...) En la ejecución de este contrato la causa originaria del retraso e incumplimiento de los plazos (...) es “que los morteros existentes se encontraban en estado elevado de deterioro (...) y un retraso en las actividades posteriores de cierre de huecos”, datando estas circunstancias en el periodo comprendido entre el 1 de junio y el 30 de octubre”.

“... se realizó el día 28 de diciembre de 2020, se considera la petición extemporánea al sobrepasar ampliamente el plazo de 15 días desde la causa originaria del retraso establecido en el artículo 100 del Reglamento General de la Ley de Contratos”.

“... parece estar condicionada (...) a la realización de unos trabajos no previstos en el proyecto lo cual excede considerablemente el supuesto de hecho que motiva una ampliación de plazo vía artículo 195.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”.

“... La petición de ampliación de plazo de ejecución se fundamente en la necesidad de realizar unos trabajos no previstos en el proyecto inicial y que requieren previamente una modificación del proyecto, por lo que una ampliación del plazo no aseguraría por sí sola el cumplimiento del contrato” (documento número 340 del expediente administrativo. Folios 5273 a 5285).

c.- La sentencia dictada en el RAP 443/2022 es la STSJCV, 5ª, 490/2023, de 12 de julio.

En la que se concluye que fue correcta la decisión del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº6 de Valencia. Al desestimar las pretensiones de invalidez jurídica y de reconocimiento de una situación personal individualizada que [REDACTED] articuló frente al decreto, de 25 enero 2021, que había denegado una tercera ampliación del plazo en lo que hace al contrato de restauración del antiguo Convento de Jesús y de habilitación para oficinas administrativas.

Pretensiones que en gran medida se fundaban en el mismo argumento que actúa como eje central de la impugnación vertida, en el RAP 439/2022, frente a la sentencia 229/2022, de 6 de septiembre. Que confirma la legalidad del decreto de 13 abril 2021 que no accede a la modificación del contrato que se había pedido el 28 de diciembre de 2020. Por encontrarse el contrato extinguido.

d.- La sentencia de 12 de julio de 2023 indica, así, en su fundamento de derecho primero, III, que:

“... se alza la mercantil demandante planteando los siguientes motivos de impugnación: (...) alegando que el plazo de un contrato no puede considerarse automáticamente extinguido por desestimación de la petición de prórroga.

Concluye afirmando que concurren todos los presupuestos exigidos por el artículo 100.2 del RGLCAP para que la ampliación del plazo hubiese sido concedida por la Administración: se presentó dentro del plazo de ejecución del Contrato, en el último mes; no existe responsabilidad del contratista en la ralentización de ejecución; y ampliación del plazo se juzga conveniente para el interés público por tratarse de un BIC, por la necesidad de cumplir con la finalidad para la cual se licitó el Contrato que era habilitar el mismo para destinarlo a oficinas administrativas”.

Y fundamenta el resultado que alcanza en estos datos:

“... II.- El Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, concreta las condiciones de la petición de prórroga del plazo de ejecución en el artículo 100 que dispone”.

“... A juicio de la Sala, la denegación de la prórroga está justificada desde el momento en que no se respeta el plazo establecido en el art transcrito en tanto que la petición de prórroga era extemporánea y también que carecía del sustrato básico de una petición. Ello en base a los motivos sobre los que se sustenta la petición de la tercera ampliación. El escrito de solicitud refiere que los trabajos contemplados inicialmente en dichos paramentos consistían en el rascado de pinturas existentes en la fachada y tratamiento superficial mediante mortero de cal y revestimiento final a base de pintura . Comenzadas las obras se pudo observar que los morteros s se encontraban en estado elevado de deterioro, siendo fácilmente desprendibles por lo que se tuvo que ampliar necesariamente el campo de actuación pasando a realizar el picado de todo el revestimiento, y aplicación de un nuevo revestimiento de revoco, incrementando el tiempo destinado en fachadas en 100 días.

“(...)Los trabajos indicados iniciaron el 1 de julio y finalizan el 30 de octubre, consiguiéndose un rendimiento real de 8,28 m² día lo que supone un incremento de 100 días (...)”

Pese a que ya desde esa fecha (desde el inicio de las actuaciones en la fachada, en el mes de junio) se conocía la causa originaria del retraso la solicitud no se formuló hasta el 20 de diciembre, a escasos días de la finalización del plazo de ejecución, 11 de enero 2021”.

“Como señaló la administración los trabajos que justificarían la ampliación del plazo no se encontraban inicialmente proyectados y ademas el estado del mortero , se evidenció en 1 de junio.

El contratista tuvo tiempo para poner en conocimiento de la administración los problemas de ejecución de la obra y no esperar hasta el 20

de diciembre.

Cuando el contratista solicitó la segunda ampliación del plazo de ejecución (4 de agosto) ya conocía el estado de los morteros de los revestimientos y había comenzado las actuaciones sobre los mismos. Pese a ello en esa segunda solicitud de ampliación omitió toda referencia a los mismos. La decisión de la Diputación no infringe el art 100 del Real Decreto 1098/2001”.

e.- Ante la conclusión a la que ha llegado la Sala en la sentencia 490/2023, de 12 julio, es claro el resultado que ha de darse al RAP 439/2022: el de desestimar la solicitud de revocación de la sentencia 229/2022, de 6 de septiembre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo 6 de Valencia.

Visto que la solicitud de modificación del contrato presentada el 28 de diciembre de 2020 *se presentó en un momento en el que no procedía ya la prórroga o continuidad del contrato.*

Por no darse las condiciones que avalaban esa prórroga. Al transgredir Victor Tormo S.L. las previsiones legales en lo que hace a momento temporal máximo para presentar la solicitud de alargamiento del vínculo.

Y por más que:

- todavía no se hubiese emitido, en la fecha en la que se produce la denegación de la tercera prórroga, ninguna acuerdo que resolviese el contrato;

- faltase su cumplimiento o puesta en práctica según lo convenido. Lo que no es discutido por las partes.

Habiendo consignado ya la Sala que los informes a los que se atiene el decreto de 13 abril 2021 anotan que:

“... sin perjuicio de la necesaria resolución de los contratos, a la vista del artículo 209 de la LCSP que señala que los contratos se extinguirán por su cumplimiento o por resolución”.

3.- “... se considera por la Dirección Facultativa (...) que el Proyecto precisa de un Modificado” (escrito de apelación, página quinta).

Esta afirmación carece de mayor relieve a la hora de establecer si los decretos de 25 de enero y 26 de marzo de 2021, documentos 339 y 366 del expediente administrativo, se adecuan al ordenamiento legal aplicable.

Cuando los mismos asumen la necesidad de acceder a un modificado del proyecto inicial de la obra:

“... “... En consecuencia por lo tanto, en lo que se refiere a la solicitud de modificación del proyecto presentada por [REDACTED] en fecha 8 de enero de 2021 no debe ser estimada, pero no porque resulte improcedente dicha modificación para la adecuada terminación de los trabajos objeto del contrato inicial que, tal y como se desprende del propio informe técnico, sí que resulta necesaria, sino porque el contrato principal de obras se ha considerado extinguido por las razones expuestas anteriormente”.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 Ley Jurisdiccional, se imponen la totalidad de las costas procesales causadas en esta segunda instancia a la parte apelante. Éstas se elevan a una suma total de 1.500 €.

FALLAMOS

1.- DESESTIMAR el recurso de apelación interpuesto por [REDACTED] contra la sentencia 229/2022, de 6 de septiembre, que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº1 de Valencia ha dictado en el procedimiento ordinario 464/2021.

La resolución judicial no accede a las pretensiones de invalidez jurídica y de reconocimiento de una situación personal individualizada que esta sociedad formuló contra el decreto 3225/2021, de 13 de abril, del Sr. presidente de la Diputación de València.

Este decreto - que fue confirmado, en reposición, el 17 de septiembre de este año - acuerda:

“Primero.- Desestimar la solicitud para modificar el contrato de obras de “Restauración del Antiguo Convento de Jesús – Habilitación para Oficinas Administrativas” (Exp. 339/18/CON) del que es adjudicatario [REDACTED] [REDACTED] Por no estar vigente el citado contrato”.

2.- CONFIRMAR esta sentencia.

3.- IMPONER la totalidad de las costas procesales causadas en esta segunda instancia a la parte apelante. Éstas se elevan a una cuantía, por todos los conceptos, de 1.500 €.

Esta sentencia no es firme y contra ella cabe, conforme a lo establecido en los artículos 86 y siguientes de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, recurso de casación ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo o, en su caso, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

Dicho recurso deberá prepararse ante esta Sección en el plazo de treinta días a contar desde el siguiente al de su notificación, debiendo tenerse en cuenta respecto del escrito de preparación de los que se planteen ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo los criterios orientadores previstos en el Apartado III del Acuerdo de 20 de abril de 2016 de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al Recurso de Casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo (BOE número 162 de 6 de julio de 2016), previa consignación de un depósito de 50 € en la cuenta 4318.

Así por esta nuestra sentencia de la que quedará testimonio en autos para su notificación, la pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Léida y publicada que ha sido la anterior sentencia por el magistrado de esta Sala Sr. D. Fernando Nieto Martín que ha sido ponente en este trámite de Audiencia Pública, doy fe. La Sra. letrada de la Administración de Justicia, rubricado.