



Sr. S. de Vega, presidente

Sr. Ramos Antón, consejero  
Sra. Ares González, consejera  
Sr. Herrera Campo, consejero y  
ponente

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 19 de septiembre de 2024, ha examinado el *expediente de resolución del contrato suscrito entre el Ayuntamiento de xxx1 y la Sociedad Protectora de Animales nnnn*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 370/2024**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 23 de julio de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de resolución del contrato de gestión del centro municipal de atención a animales domésticos, la recogida de animales de compañía abandonados y el control de las colonias felinas en el término municipal de xxx1.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 1 de agosto de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 370/2024, y se inició el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por resolución de 5 de febrero de 2014 de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. Herrera Campo.

**Primero.-** El 10 de marzo de 2022 la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de xxx1 acuerda adjudicar el contrato de gestión del centro municipal de atención a animales domésticos, la recogida de animales de compañía abandonados y el control de las colonias felinas a la Sociedad Protectora de Animales nnnn, por un precio máximo de 567.724,99 euros. El contrato se formaliza el 25 de abril de 2022. Consta en el expediente remitido



una modificación acordada el 28 de abril siguiente, relativa a distintos centros en los que el contratista podría realizar temporalmente el objeto del contrato.

**Segundo.-** Tras diversas vicisitudes en la ejecución del contrato, varios requerimientos a la contratista (entre los que constan en el expediente remitido los del Servicio de Medio Ambiente y Sanidad de 2 de junio de 2023, reiterando la petición de información justificativa del cumplimiento de compromisos sobre los proyectos que se relacionan y fueron determinantes de la adjudicación; y de 9 de junio siguiente, en que la veterinaria solicita la remisión de determinados protocolos y registros, así como información sobre determinados animales), y sucesivos expedientes de imposición de penalidades, el 14 de septiembre de 2023 el Servicio de Medio Ambiente y Sanidad emite informe favorable a la tramitación de un procedimiento para resolver el contrato por el incumplimiento muy grave de la contratista, de acuerdo con el artículo 29 del pliego de cláusulas administrativas particulares, de los compromisos de su oferta que fueron determinantes para resultar adjudicataria del mismo.

**Tercero.-** El 28 de septiembre de 2023 la Sección de Contratación propone a la Junta de Gobierno Local la resolución del referido contrato "por la comisión reiterada de incumplimientos muy graves, de acuerdo con el artículo 29 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (del contrato) apartado c), que establece como (tales) 'Cualquiera de los incumplimientos de los compromisos que se ha comprometido en la oferta y que han servido de base para resultar adjudicatario del contrato' consistente en el incumplimiento de los compromisos realizados por la Sociedad Protectora (...), en relación a la oferta al contrato (...), compromisos que fueron determinantes para resultar adjudicataria del contrato (...), por parte de la Sociedad Protectora (...)".

Según esa propuesta, que se remite en este punto a los informes previos del Servicio de Medio Ambiente y Sanidad (cita los de 2, 13 y 23 de junio, 22 de agosto, y 14 y 21 de septiembre de 2023), los compromisos determinantes para la adjudicación eran los de realizar los proyectos siguientes:

- “- Proyecto de bienestar animal nnnn
- »- Concurso de fotografía mascotas al rescate
- »- Edición de boletín informativo



- »- Concurso de dibujo escolar
- »- De paseo con nuestras mascotas al Espolón
- »- Visita al centro
- »- Feria de la adopción
- »- Jornada de puertas abiertas
- »- La Correa solidaria”.

La misma propuesta hace finalmente referencia a distintos aspectos del procedimiento resolutorio, entre cuyos trámites cita la comunicación de la propuesta a la contratista y la concesión de audiencia a la misma.

**Cuarto.-** Concedido dicho trámite de audiencia, y notificado el 10 de octubre de 2023, el representante de la Sociedad nnnn formula alegaciones el 24 de octubre siguiente, en las que manifiesta su oposición a la resolución del contrato, y solicita el archivo de las actuaciones. Argumenta, en primer lugar, que los incumplimientos de los que la Administración desea valerse “no son firmes por hallarse todos en sede judicial”. Afirmar, en segundo lugar, que el problema fundamental que viene afectando a la ejecución del servicio “es que el Ayuntamiento ha incumplido su obligación principal de entregar las instalaciones del CMAAD” (el centro en xxx1). Y se detiene, por último, en el análisis y contestación de los supuestos incumplimientos que la Administración les imputa, precisando que, según “los informes adjuntos a la notificación por la que nos da audiencia”, estos serían los cuatro siguientes:

- no justificación de compromisos determinantes en la adjudicación,
- falta de remisión de expedientes individualizados de los animales,
- requerimiento de poner los microchips a nombre del Ayuntamiento, y
- desobediencia por no aportación de protocolos y libro registro.

El 22 de diciembre de 2023 las anteriores alegaciones se informan por el Servicio de Medio Ambiente y Sanidad del Ayuntamiento, que las califica como extemporáneas, añadiendo que: “8- Sin embargo, aunque considerásemos



que las alegaciones se han presentado en plazo, éstas carecen de cualquier medio fehaciente que acredite que son verídicas (como se señala en los antecedentes), ya que no se aporta ninguna comunicación con los centros o asociaciones que demuestre la imposibilidad de la que adolece nnnn para llevar a cabo las obligaciones, en materia de proyectos, a las que se comprometió". Por ello, se informan negativamente las alegaciones formuladas, y se concluye que procede la continuación del procedimiento resolutorio.

**Quinto.-** Previa propuesta del concejal delegado (que lleva firma de 14 de febrero), el 15 de febrero de 2024 la Junta de Gobierno Local acuerda declarar la caducidad del expediente resolutorio promovido, así como el inicio de un nuevo expediente con idéntico fin, "conservando los actos y trámites cuyo contenido se mantuviera igual".

En dicho acuerdo se hace expresa referencia a los informes técnicos de los que, a criterio de la Administración, resultarían los graves incumplimientos que habían justificado la puesta en marcha del expediente caducado. Y cita, junto a los informes previos del Servicio de Medio Ambiente y Sanidad a los que ya se había remitido la propuesta de 28 de septiembre de 2023, otro posterior del mismo Servicio de 10 de octubre de 2023 en el que califican de muy graves los continuos y variados incumplimientos y comisión de infracciones.

A continuación se recuerda que, además de la incoación de sucesivos expedientes para imponer penalidades, aquella reiteración de incumplimientos obligó a poner en marcha un procedimiento de resolución del contrato, cuya tramitación y resolución en plazo ha resultado imposible por varias vicisitudes, lo que acarrea su caducidad de acuerdo con lo establecido en el artículo 95 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). Precepto que, en su tercer apartado, admite la posibilidad de iniciar un nuevo procedimiento, incorporando a éste los actos y trámites cuyo contenido se mantenga igual, según dispone el artículo 51 de la misma Ley.

El acuerdo de 15 de febrero de 2024 indica que "la sucesión de informes, relativos a los incumplimientos contractuales no han cesado, a cuya luz, resulta palmaria la imposibilidad de reconducir la buena marcha en la ejecución del contrato, no quedando otra opción que su resolución, de cara a una nueva licitación del servicio". Y añade que "todos los informes y pruebas documentales que se han incorporado al expediente (inicial) son susceptibles de conservación, puesto que constatan los distintos incumplimientos que, a



juicio de los servicios técnicos, se han sucedido en la prestación del servicio contratado”.

**Sexto.-** Entre la documentación que se ha remitido al Consejo figura el registro de una notificación a la contratista del acuerdo de 15 de febrero de 2024 (con la misma fecha de este). Así como otras notificaciones, con fechas de registro 5 y 7 de marzo, en las que se señala: “Audiencia a los interesados. Por este Ayuntamiento se está tramitando el expediente de referencia lo que se pone en su conocimiento como posible afectado, en cumplimiento de lo dispuesto en artículo 82 de la LPAC, con el fin de que puedan formular por escrito, que presentarán en la Oficina de Registro del Ayuntamiento, las observaciones pertinentes, durante el plazo de quince días hábiles”.

En relación a la notificación de 7 de marzo de 2024 consta también anotación registral, cuyo extracto señala: “Se abre un plazo de 10 días hábiles para presentar alegaciones a la propuesta de resolución del contrato, a la vista del número de penalidades impuestas, para que puedan alegar lo que estimen conveniente. Durante dicho plazo el interesado podrá acceder al expediente en la sección de contratación (...)”.

**Séptimo.-** El 21 de marzo de 2024 la Sección de Contratación propone declarar la suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento, y solicitar dictamen preceptivo a este Consejo. Se adjunta como anexo relación de nueve expedientes de imposición de penalidades por el Servicio de Medio Ambiente y Sanidad, relativos a incumplimientos por falta de cambio de la titularidad de varios animales tras autorizar su adopción, por gastos de atención veterinaria a uno de ellos, y por no dar de baja a otro tras su eutanasia.

**Octavo.-** Previa propuesta del concejal delegado, el 4 de abril de 2024 la Junta de Gobierno Local acuerda solicitar el dictamen preceptivo de este Consejo, y declara la suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento de resolución hasta la emisión del mismo. En dicho acuerdo, que figura en el expediente nº 251/2024, se indica que:

“Debido a que se han venido constatando numerosos incumplimientos en la prestación del servicio, objeto de este contrato, de cuyo alcance y gravedad, dejan constancia los distintos informes técnicos que constan en el expediente, y que se glosan como anexo al presente informe, se ha iniciado expediente en orden a la resolución del contrato, por el motivo



previsto en el art. 211.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, letra f: incumplimiento de la obligación principal del contrato.

»Mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el 15 de febrero de 2024, se dispuso acordar el inicio de un nuevo expediente al objeto de resolver contrato celebrado entre la Sociedad Protectora de Animales nnnn y el Ayuntamiento de xxx1, para prestar el servicio de gestión del centro municipal de atención a animales domésticos, recogida de animales de compañía abandonados y control de las colonias felinas, conservando los actos y trámites cuyo contenido se mantuviera igual.

»Los incumplimientos de la obligación principal del contrato, que motivan el expediente de resolución del contrato, han sido constatados por la veterinaria municipal, y calificados de graves por el jefe de la Sección de Medio Ambiente y Sanidad, afectan a elementos básicos de la prestación contratada, a saber:

- »• Obligaciones relativas al registro de la titularidad de los animales.
- »• Obligaciones relativas a la baja en el registro de los animales fallecidos.
- »• Atención veterinaria a los animales recogidos”.

**Noveno.-** El 6 de mayo de 2024 el representante de la Sociedad nnnn presenta escrito de alegaciones (que lleva fecha de 2 de mayo y firma de 4 de mayo anterior) “en relación con el expediente remitido al Consejo Consultivo”, con invocación expresa del artículo 73.3 de la LPAC.

En primer lugar, en tales alegaciones se sostiene la improcedencia de la conservación de actuaciones del expediente caducado, por hacer referencia el nuevo procedimiento a unos incumplimientos distintos de los contenidos en el primero.

Así, indica que en el expediente caducado (como resulta del anexo de la notificación realizada por el Ayuntamiento, que reproduce) se le dio trámite de audiencia exclusivamente sobre dos documentos: el informe técnico de la penalidad 2 de 27 de septiembre de 2023 y el informe jurídico de 28 de septiembre de 2023. El primero informaba favorablemente la imposición de penalidades por una desobediencia a la orden de remitir los protocolos (“procedimientos que se siguen en las instalaciones que albergan a los



animales recogidos”: protocolo sanitario frente a parásitos; protocolo de desinfección, desinsectación y desratización; y protocolo de nuevo ingreso y cuarentena). Y el segundo proponía la resolución por incumplimiento de los compromisos realizados en la oferta del contrato, que habían sido determinantes para su adjudicación (proyectos de bienestar animal, concurso de fotografía de mascotas, edición de boletín informativo, concurso de dibujo escolar, paseo con las mascotas, feria de adopción, jornada de puertas abiertas y correa solidaria). Sobre esta base, nnnn alega que los hechos que se plantearon como causa para resolver el contrato en el primer expediente fueron dos: la no remisión de los protocolos mencionados, y la no justificación de los compromisos de la oferta determinantes de la adjudicación del contrato.

Frente a ello, manifiesta (con cita expresa del acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 4 de abril de 2024) cómo en el nuevo procedimiento resolutorio se hace constar que los incumplimientos de la obligación principal del contrato que lo motivan, constatados y calificados como graves por los Servicios municipales actuantes, “afectan a elementos básicos de la prestación contratada, a saber:

- »- Obligaciones relativas a la titularidad de los animales.
- »- Obligaciones relativas a la baja en el registro de los animales fallecidos.
- »- Atención veterinaria a los animales recogidos”.

Por todo lo anterior, las alegaciones de la contratista consideran que “El objeto del expediente (iniciado el 15 de febrero de 2024) es distinto, razón por la cual no cabe acordar la conservación de trámites, pues en cualquier caso, se genera indefensión a esta parte por no haber dado traslado para alegar sobre los hechos distintos que constituyen el expediente”.

Además, por medio de las mismas alegaciones, nnnn expresa su oposición a la resolución del contrato propuesta, por entender no haber incumplido ninguna de las obligaciones señaladas, destacando por contra el incumplimiento de la obligación principal del Ayuntamiento: la entrega de las instalaciones del centro para animales domésticos y abandonados, lo que la permitiría prestar con normalidad su obligación de gestionar el mismo. En razón a esto, la contratista hace referencia al hecho de haber solicitado la



resolución contractual por manifiesto incumplimiento del Ayuntamiento, sin mayores precisiones al respecto.

Para concluir, la contratista solicita que, "Aunque no se nos haya dado traslado para audiencia, se tengan por efectuadas las alegaciones precedentes, y en su virtud:

»1) Acuerde darnos traslado íntegro del expediente.

»2) Acuerden retrotraer las actuaciones a fin de que no se nos genere indefensión y de que se respete el procedimiento legalmente establecido, para no incurrir en nulidad de pleno derecho.

»3) En cualquier caso, nos tenga por opuestos a la resolución culpable pretendida de contrario".

**Décimo.-** El 13 de mayo de 2024 la Sección de Contratación emite "informe técnico" en el que, in extenso, se deja constancia y se examina de forma detallada el contenido de los sucesivos y múltiples informes que, en el marco de la ejecución del contrato, han venido proponiendo penalidades desde julio de 2022 (muchos de los cuales no han llegado a ser incorporados como parte del expediente administrativo, ni del inicial ni del segundo procedimiento, y algunos de ellos no incluidos tampoco en el anexo relación que acompaña a la propuesta de 22 de marzo de 2024), incluyendo varios informes del periodo enero-abril de 2024.

El informe técnico considera que, como consecuencia de lo anterior, "se está ante un manifiesto incumplimiento de la obligación contractual", por lo que procedería la resolución del contrato por la causa prevista en el artículo 211.1.f) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP): "El incumplimiento de la obligación principal" del mismo, con los efectos que la misma Ley establece para ella. Sería un incumplimiento grave, reiterado, imputable al contratista, y de tal magnitud que impide el normal desarrollo de la relación contractual.

El informe concluye proponiendo al órgano de contratación la resolución del contrato por incumplimiento de las obligaciones esenciales. Y junto a ello, acordar el inicio de un expediente que declare la prohibición de contratar, al amparo del artículo 71.3 de la LCSP.





Interesa también destacar que en este mismo informe se asegura que el 22 de marzo de 2024 la contratista manifestó por escrito (que no figura incorporado al expediente) que no se oponía a la resolución del contrato "reconociendo la imposibilidad de llevarlo a término", con solicitud además de una indemnización por los costes extras del traslado de los animales a xxx2. "No obstante ello, no se considera una resolución por mutuo acuerdo", por concurrir la causa del artículo 211.1.f) de la LCSP.

**Undécimo.-** El 14 de mayo de 2024 la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento informa el expediente tramitado, señalando que, formalmente, existe acuerdo de inicio del nuevo expediente de resolución del contrato de fecha 15 de febrero de 2024, trámite de audiencia al interesado e informe propuesta de resolución del mismo. En cuanto al contenido material del expediente, el informe jurídico asegura que "se ha justificado plenamente la concurrencia de numerosos incumplimientos del contratista en los términos fijados en el art. 211 LCSP y en los documentos contractuales, recogidos en la propuesta de resolución que se incorpora al expediente, lo que justifica plenamente el ejercicio de la potestad de resolución del contrato por causa imputable al contratista". Por ello, el informe considera correcto el expediente, y recuerda la necesidad de remitirlo a este Consejo Consultivo.

**Duodécimo.-** El mismo 14 de mayo de 2024 se recibe en el Consejo solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de resolución del contrato. Examinado el expediente remitido, a través del acuerdo de 16 de mayo siguiente se señala a la Administración que no se ha remitido de forma completa, advirtiendo la falta de un índice y de la documentación relativa al obligado trámite de audiencia, y se inadmite a trámite la consulta. En el citado acuerdo se hace referencia a lo solicitado por el contratista en sus alegaciones, sobre traslado íntegro del expediente, retroacción de actuaciones, y oposición a la resolución culpable pretendida.

**Decimotercero.-** El 20 de mayo de 2024 el técnico de la Sección de Contratación emite informe, en el que en esencia se indica:

- Que el 17 de mayo de 2024 se registró en la sede electrónica de este Consejo nueva solicitud de dictamen en el referido procedimiento resolutorio.

- Que dicha solicitud se basa en la propuesta de resolución contenida en el informe técnico de 13 de mayo de 2024, formulada a la Junta



de Gobierno Local del Ayuntamiento de xxx1, con el que además se adjunta el informe jurídico de 14 de mayo siguiente.

- Que la citada propuesta de resolución es idéntica a la ya formulada el 28 de septiembre de 2023 en el expediente que se declaró caducado por acuerdo de la Junta de Gobierno Local el 15 de febrero de 2024.

- Que las alegaciones realizadas por la contratista nnnn responden al trámite de audiencia que fue dado con la primera propuesta de resolución, que fue declarada caducada, y que en todo caso manifiestan su oposición al considerar que su incumplimiento es fruto de la actuación municipal.

**Decimocuarto.-** El 11 de julio de 2024 este Consejo emite el Dictamen nº 251/2024, en el que consideró que del informe técnico de 20 de mayo de 2024 remitido por el Ayuntamiento resultaba que no se había dado trámite de audiencia en el seno del nuevo procedimiento incoado, por lo que no procedía informar sobre el fondo del asunto, sin que pudiera entenderse cumplido el trámite preceptivo. En dicho dictamen se señala: "Entender, como pretende la Administración consultante, que es válido el trámite de audiencia cumplimentado en el primer procedimiento de resolución contractual, luego declarado caducado, vulnera lo previsto en el artículo 95.3 de la LPAC, y la garantía que asiste a todo interesado de ser oído en el procedimiento resolutorio, máxime cuando en la nueva propuesta (sirviendo como tal el informe técnico de 13 de mayo de 2024) se hace referencia a la existencia a lo largo de 2024 de procedimientos para la imposición de penalidades".

**Decimoquinto.-** El 22 de julio de 2024 el Ayuntamiento reitera solicitud de dictamen, y remite diversa documentación complementaria sobre el trámite de audiencia: registro de notificación de 7 de marzo de 2024 del trámite de audiencia por plazo de 15 días a nnnn; anotación registral de la misma fecha sobre la anterior notificación, con plazo de 10 días y oferta expresa de acceso al expediente; email de puesta a disposición de la notificación de la misma fecha; documento electrónico sobre la expiración del plazo de trámite de audiencia el 18 de marzo de 2024; y justificante registral de 6 de mayo de 2024 sobre la presentación por nnnn de alegaciones al expediente.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.



## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i),3º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen, según lo establecido en el apartado tercero, 1.e), del Acuerdo de 6 de marzo de 2014 del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** La normativa aplicable a la resolución del presente contrato viene determinada por la LCSP y el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1.098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP). En relación a su resolución, la cláusula decimosexta del contrato se remite a los artículos 210 a 213 de la LCSP, y a lo específicamente dispuesto para los contratos de servicios en los artículos 294 y 323 de esa Ley.

Consta oposición de la contratista a la resolución pretendida por la Administración, por lo que de acuerdo con el artículo 191 de la LCSP procede emitir dictamen el Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva.

La competencia para acordar la resolución del contrato y determinar sus efectos corresponde al órgano de contratación, de acuerdo con los artículos 190 y 212 de la LCSP y 109 del RGLCAP.

Puede concluirse que no se ha producido la caducidad del procedimiento de resolución del contrato, al no haber transcurrido el plazo de ocho meses de acuerdo con el apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, tras la nueva redacción dada por la Ley 1/2023, de 24 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas. Consta en el expediente el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento para dictar y notificar la resolución, y que dicha suspensión se ha notificado al contratista.

**3ª.-** El asunto sometido a consulta tiene por objeto la resolución del contrato de gestión del centro municipal de atención a animales domésticos,



la recogida de animales de compañía abandonados y el control de las colonias felinas en el término municipal de xxx1, suscrito entre el Ayuntamiento de dicha ciudad y la Sociedad Protectora nnnn.

Sin entrar en el fondo de la cuestión, cabe recordar que, con carácter general, una adecuada tramitación de los procedimientos administrativos es necesaria tanto para la correcta satisfacción del interés público afectado, como para la defensa de los derechos de los interesados. La Administración Pública, como indica el artículo 103.1 de la Constitución, debe servir con objetividad los intereses generales, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

Con independencia de la compleja y larga tramitación del expediente (de la que quiere dar testimonio la exhaustiva exposición de los antecedentes de hecho del presente dictamen), y de la numerosa conflictividad generada en la ejecución del contrato, cabe considerar que el origen de este procedimiento se encuentra en el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 15 de febrero de 2024, por el que se declara la caducidad del anterior procedimiento, y de forma simultánea se acuerda el inicio de uno nuevo, dirigido igualmente a resolver el mismo contrato, con expresa conservación de los actos y trámites del primero cuyo contenido se mantuviera igual.

En este punto, debe recordarse que el artículo 21.1 de la LPAC establece que las Administraciones Públicas están obligadas en todos los procedimientos a dictar resolución expresa y a notificarla, precisando en su párrafo segundo que, entre otros, en los casos de caducidad del procedimiento la resolución consistirá en la declaración de dicha circunstancia, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

Además, el artículo 25.1 de la LPAC señala 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: (...) b) En los procedimientos en que la Administración ejerce potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad".

Por su parte, el artículo 51 de la LPAC indica que "El órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción".



Y por último, el artículo 95.3 de la LPAC dispone que “La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.

»En los casos en que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado”.

Con base en esta normativa, es criterio reiterado de este Consejo (por todos, Dictamen 409/2021 y los muy recientes 64 y 329/2024) el de que, “sin perjuicio de la caducidad de un expediente de resolución contractual, el Ayuntamiento puede, en su caso, acordar más tarde el inicio de uno nuevo. En relación con lo cual, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial de interés casacional, ‘para la reapertura de un procedimiento administrativo en el que se ejercitan potestades de gravamen, existiendo uno previo que debe considerarse caducado, es necesario una previa resolución administrativa expresa declarando la caducidad del inicial, sin que, mientras tanto, pueda considerarse que se trate de un nuevo procedimiento’ (STS 1667/2020, de 3 de diciembre).

»El inicio de un nuevo procedimiento se entiende, además, sin perjuicio de la posibilidad de acordar la conservación de los actos y trámites realizados en el primer procedimiento en lo que resulte procedente y de conformidad con los artículos 51 y 95.3 de la LPAC. Como dispone el último de los preceptos citados, ‘En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia del interesado’. Por ello, es necesario que, en caso de iniciarse un nuevo procedimiento de resolución del contrato, se conceda audiencia al contratista y al avalista si se propone, como es el caso, la incautación de la garantía”.

Con arreglo a todo lo anterior, debe considerarse correcto el acuerdo de 15 de febrero de 2024, por el que la Junta de Gobierno Local, de una parte, declara la caducidad del procedimiento iniciado el 28 de septiembre de 2023, con expresa indicación de los hechos y normas en que se ampara, y, de otra parte, acuerda iniciar un nuevo procedimiento con igual finalidad resolutoria,



con expresa conservación de “todos los informes y pruebas documentales” incorporados al expediente inicial, “puesto que constatan los distintos incumplimientos que, a juicio de los servicios técnicos, se han sucedido en la prestación del servicio contratado”.

De esta manera, se atiende a la exigencia de que el acuerdo de inicio del nuevo procedimiento de resolución del contrato resulte suficientemente fundado a los efectos de no provocar indefensión al contratista, y en consecuencia establezca claramente cuál sea la causa de resolución invocada de entre las contempladas legalmente, así como los posibles efectos de la resolución contractual.

Debe destacarse que, como resulta del literal del acuerdo de 15 de febrero de 2024, esos informes sobre incumplimientos de la contratista que se acuerda conservar, prácticamente procedentes todos ellos del Servicio de Medio Ambiente y Sanidad del Ayuntamiento, son en gran medida los mismos en los que ya se había fundado la propuesta de 28 de septiembre de 2023, que supuso el inicio del primer procedimiento resolutorio, y sobre la que la contratista formuló sus alegaciones de 24 de octubre siguiente.

En consecuencia, la conservación de aquellos informes técnicos del primer expediente se considera plenamente justificada. Y precisamente de ello resulta que no pueden ser acogidas las alegaciones de la contratista de 6 de mayo de 2024, en el marco del segundo expediente, en el sentido de que el objeto de ambos expedientes es distinto, por lo que no cabría conservar los referidos informes, lo que generaría una clara indefensión al no haber podido acceder y alegar sobre los hechos distintos en que se basa el segundo.

Es cierto que en el primer procedimiento la propuesta de resolución identifica como compromisos determinantes para la adjudicación del contrato, sobre los que se habrían producido los incumplimientos de la Sociedad nnnn, el conjunto de proyectos concretos que se relacionan en el antecedente de hecho tercero de este dictamen, y que luego fueron analizados uno a uno por la contratista en su alegaciones en dicho expediente. Mientras en el segundo procedimiento se dice que los incumplimientos de la obligación principal del contrato que motivan el expediente resolutorio afectan a elementos básicos de la prestación contratada, como las obligaciones relativas al registro de la titularidad de los animales, a la baja en él de los animales fallecidos, o a la atención veterinaria a los animales recogidos.



Pero pese a esa diferencia, también puede afirmarse que el objeto de ambos procedimientos es el mismo: la resolución del contrato adjudicado a nnnn el 10 de marzo de 2022 y formalizado con el Ayuntamiento el 25 de abril siguiente. La causa de la resolución en los dos casos es también la misma: los reiterados y graves incumplimientos que la Administración reprocha a la contratista en relación a las obligaciones y proyectos que fueron determinantes para aquella adjudicación. La base jurídica de las pretensiones es igualmente idéntica: lo establecido sobre incumplimientos de la obligación principal del contrato tanto en la LCSP (artículo 211) como en el pliego del mismo (cláusula 29). Y su base fáctica también es coincidente, al resultar la misma, en buena medida, de los informes técnicos procedentes de los Servicios municipales competentes.

No obstante lo anterior, interesa analizar a continuación la solicitud final con la que la contratista, además de expresar su oposición a la resolución culpable que la Administración pretendía, concluye sus repetidas alegaciones de 6 de mayo de 2024, al pedir que, "Aunque no se nos haya dado traslado para audiencia, se tengan por efectuadas las alegaciones precedentes", se les diera traslado íntegro del expediente y se acordase "retrotraer las actuaciones a fin de que no nos genere indefensión (...)".

Como ya se ha detallado en los antecedentes de hecho del dictamen, en la documentación incorporada al expediente figuran sendas notificaciones a la Sociedad nnnn, con fechas de registro 5 y 7 de marzo de 2024, relativas al procedimiento iniciado el 15 de febrero anterior, en las que se señala: "Audiencia a los interesados. Por este Ayuntamiento se está tramitando el expediente de referencia (1/2020/SER-HAC) lo que pone en su conocimiento como posible afectado, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 82 (de la LPAC) con el fin de que puedan formular por escrito, que presentarán en la Oficina de Registro del Ayuntamiento, las observaciones pertinentes, durante el plazo de quince días hábiles".

En relación a la notificación de 7 de marzo de 2024 consta anotación registral, cuyo extracto señala: "Se abre un plazo de 10 días hábiles para presentar alegaciones a la propuesta de resolución del contrato, a la vista del número de penalidades impuestas, para que puedan alegar lo que estimen conveniente. Durante dicho plazo el interesado podrá acceder al expediente en la sección de contratación (...)". Además del distinto plazo concedido en aquella notificación de audiencia y en esta anotación registral, debe destacarse que de la documentación aportada al expediente no puede conocerse el



momento en que la contratista fue efectivamente notificada, ni tampoco hay constancia de si hizo uso de la oferta de acceso al expediente, oferta que no figura hecha en la notificación de audiencia, o de los documentos que en su caso pudo examinar.

Lo que sí consta, por el correspondiente justificante registral y por el propio documento, es que el 6 de mayo de 2024, y por tanto superado cumplidamente el plazo concedido para ello, nnnn presenta escrito de alegaciones (fechado el 2 de mayo y firmado el 4 de mayo de 2024), con invocación expresa del artículo 73.3 de la LPAC, a los efectos de la admisión y producción de efectos legales de unas alegaciones presuntamente extemporáneas, pero presentadas "antes o dentro del día que se notifique la resolución en la que se tenga por transcurrido el plazo", una resolución de la que no existe más indicio en este caso.

Así las cosas, el solo hecho de la presentación de esas alegaciones, aún en el caso de que éstas pudieran ser calificadas como extemporáneas, permite entender que la sociedad contratista ha tenido efectivo acceso al expediente, y conocimiento, al menos, del acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 15 de febrero de 2024, que declara la caducidad del primer procedimiento, al que, debe repetirse, llegó a formular alegaciones, y acuerda el inicio del nuevo, así como del acuerdo de la misma Junta de Gobierno de 4 de abril de 2024 (a cuyo contenido hace referencia en sus alegaciones), de solicitud del dictamen de este Consejo y suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento hasta la emisión del mismo. Es claro que estos dos documentos son esenciales para el procedimiento de resolución contractual que se examina, y que, por ser previos a sus alegaciones y conocidos por ella, la sociedad contratista no puede alegar ninguna indefensión en relación a los mismos.

Circunstancia distinta concurre en el informe técnico de 13 de mayo de 2024, de la Sección de Contratación, posterior por tanto a las alegaciones de la contratista, y que no consta en el expediente que haya sido notificado a esta.

La Administración pretende otorgar a ese informe técnico el valor de "propuesta de resolución". Así se afirma expresamente en el informe de 20 de mayo de 2024, de la Sección de Contratación, remitido a este Consejo ante las advertencias realizadas en nuestro acuerdo de 16 de mayo anterior.





Y es cierto que en sus conclusiones finales ese autotitulado "informe técnico" propone al órgano de contratación la resolución del contrato por incumplimiento por el contratista de las obligaciones esenciales del mismo, así como el inicio del expediente de prohibición de contratar. Cabe objetar en primer lugar a esa pretendida "propuesta de resolución" que, por coherencia jerárquica con los restantes acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno Local sobre el contrato de referencia, la misma debería hacerse por el concejal delegado y en ningún caso directamente por la Sección de Contratación. Pero sin embargo, lo verdaderamente esencial de dicho "informe técnico" es que concreta, con un análisis muy amplio y minucioso, los fundamentales incumplimientos imputados al contratista y penalidades impuestas al mismo, y entre ellos a algunos a los que no se había hecho ninguna referencia en los documentos e informes anteriores de la Administración a los que la contratista sí había tenido acceso.

En este sentido, no puede compartirse la afirmación, igualmente contenida en el informe de 20 de mayo de 2024 remitido al Consejo, de que la propuesta formulada en el informe técnico de 13 de mayo de 2024 "es idéntica a la ya formulada el 28 de septiembre de 2023 en el expediente que se declaró caducado" más tarde. Pudiera considerarse que es idéntica la propuesta de resolver el contrato por los graves incumplimientos de la sociedad contratista. Pero los argumentos y pruebas de ambas propuestas no son idénticos, al incluir el informe de 13 de mayo de 2024 hechos y expedientes, posteriores a septiembre de 2023, a los que por tanto no se pudo hacer referencia en la primera propuesta. Unos hechos y expedientes que la contratista tiene derecho a conocer para poder alegar lo que estime pertinente en relación a ellos.

En virtud de todo lo expuesto, puede concluirse que en el procedimiento objeto de este dictamen, para asegurar su corrección y la observancia de todas las garantías exigibles, deben retrotraerse las actuaciones, a los efectos de ofrecer un nuevo trámite de audiencia a la sociedad contratista y acceso en él al repetido informe técnico de 13 de mayo de 2024, de modo que pueda, en el plazo otorgado a efecto, a la vista del mismo, y de la restante documentación cuyo conocimiento ha quedado ya acreditado, formular las alegaciones que estime oportunas, incluidas las concernientes a la posible judicialización de los incumplimientos, situación de pendencia procesal que fue alegada en el procedimiento caducado (ver antecedente de hecho cuarto) pero sobre la que no se ha incorporado ninguna información en el nuevo procedimiento. Debiendo dictarse a continuación por órgano competente una nueva propuesta



de resolución sobre las causas y efectos de la resolución contractual que se pretende, cuyo contenido cumpla igualmente con todas las garantías exigibles, y entre ellas los informes de Secretaría y los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento que resultan preceptivos de acuerdo con la normativa de Régimen Local y de Contratos del Sector Público, respectivamente.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

En el estado actual del expediente, no procede emitir dictamen sobre el fondo de la cuestión en el procedimiento de resolución del contrato de gestión del centro municipal de atención a animales domésticos, la recogida de animales de compañía abandonados y control de las colonias felinas en el término municipal de xxx1, debiendo retrotraerse las actuaciones del mismo en los términos señalados en este dictamen.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.