CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. S. de Vega, presidente

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

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 11 de julio de 2024, ha examinado el *expediente de resolución del contrato de obras suscrito entre el Ayuntamiento de xxxx y qqqq, S.L.,* y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

# DICTAMEN 329/2024

## I
## ANTECEDENTES DE HECHO

El día 1 de julio de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de resolución del contrato de obras "Edificio para cuartel de la Policía Local", suscrito entre el Ayuntamiento de xxxx y qqqq, S.L.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 4 de julio de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 329/2024, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y 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. Ramos Antón.

**Primero.-** Por resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de xxxx, de 23 de diciembre de 2022, se adjudicó el contrato de obras "Edificio para cuartel de la Policía Local" a la empresa qqqq S.L. por un precio de 455.758,20 euros (IVA incluido).

El 9 y 10 de enero de 2023 las partes firmaron el contrato. El plazo de ejecución era de seis meses desde la firma del acta de comprobación del replanteo, cuya fecha es de 20 de enero de 2023.

**Segundo.-** El 20 de julio de 2023 el arquitecto municipal emite un informe en el que constata que "en el momento en que la obra debiera estar concluida, tan sólo se ha ejecutado el 12,61 %", por lo que la contratista ha incumplido los plazos convenidos y ha incurrido en un retraso injustificado, y procede la "rescisión del contrato".

**Tercero.-** Previo informe de Secretaría, por resolución de la Alcaldía, de 26 de julio de 2023, se inicia el procedimiento de resolución del contrato "por el incumplimiento culpable del contratista por demora en el cumplimiento de los plazos establecidos".

**Cuarto.-** Concedido trámite de audiencia a la contratista, esta presenta alegaciones en las que se opone a la resolución del contrato.

**Quinto.-** El 12 y el 15 de septiembre de 2023 el director de obra y el arquitecto municipal informan sobre las alegaciones presentadas.

**Sexto.-** El 16 de mayo de 2024 se formula propuesta de resolución por la que se resuelve el contrato "por causa imputable al mismo consistente en la demora en el cumplimiento del plazo de ejecución", con incautación de la garantía.

**Séptimo.-** Por resolución de la Alcaldía de 29 de mayo de 2024 se concede audiencia al avalista. Tras acceder éste a la notificación el 31 de mayo, no consta que haya presentado alegaciones.

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.-** El procedimiento de resolución contractual se regula en el artículo 191 de la LCSP, que establece como trámites preceptivos la audiencia al contratista y, cuando se formule oposición por parte de éste, el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma respectiva. Y el artículo 109.1.b) del RGLCAP impone la audiencia al avalista o asegurador cuando se propone la incautación de la garantía. Estos trámites se cumplen en el presente expediente: el procedimiento se ha iniciado de oficio el 26 de julio de 2023, la contratista ha manifestado su oposición a la resolución del contrato y el dictamen del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente informe. Ahora bien, debe recordarse que los trámites de audiencia deben concederse antes de formular la propuesta de resolución; y en este caso la audiencia al avalista se ha concedido con posterioridad.

Sin perjuicio de lo indicado, este Consejo Consultivo advierte que el procedimiento de resolución contractual ha caducado.

A diferencia de la anterior regulación sobre contratos del sector público (que no establecía plazo específico de duración del procedimiento, aunque se aplicaba de forma supletoria el plazo general de tres meses y los efectos del silencio previstos en la normativa básica sobre procedimiento administrativo común), el artículo 212.8 de la LCSP establece que "Los expedientes de resolución contractual deberán ser instruidos y resueltos en el plazo máximo de ocho meses", produciéndose en otro caso su caducidad.

El fundamento del establecimiento de un plazo de caducidad es el principio de seguridad jurídica, que trata de realizarse dando respuesta a los expedientes en un plazo razonable.

Sin embargo, la sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de marzo de 2021, por la que se declara la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la LCSP, ha afectado directamente al referido artículo 212.8. Considera que "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 art. 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; 55/2018, FFJJ 7 b) y c)]".

En la Comunidad de Castilla y León la disposición adicional primera de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, señalaba en la redacción original de su apartado 2 que "En el ámbito de la Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León el plazo máximo para resolver y notificar los procedimientos de resolución de los contratos celebrados por aquellas, cuando se hayan iniciado de oficio, será de ocho meses contados desde la fecha del acuerdo de iniciación, transcurrido este plazo sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se producirá la caducidad en los términos previstos 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". Disposición que, por tanto, no era aplicable a las entidades locales.

Por ello, este Consejo Consultivo declaró de forma reiterada (y así lo recogió en la Memoria correspondiente al año 2021) que, al no existir un plazo específico para los procedimientos tramitados por las corporaciones locales y las entidades vinculadas, debían aplicarse las previsiones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), que establecen que cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, este será de tres meses (artículo 21.3) a contar desde la fecha del acuerdo de iniciación; y que la falta de resolución expresa en determinados procedimientos iniciados de oficio producirá su caducidad (artículo 25.1.b). Este criterio (la aplicación supletoria del plazo de tres meses previsto en la LPAC) ha sido confirmado recientemente por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo en la sentencia 138/2024, de 29 de enero.

Ahora bien, la Ley 1/2023, de 24 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas (vigente desde el 7 de marzo de 2023) dio una nueva redacción al citado apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, al establecer, también para las entidades locales, que el plazo máximo para resolver y notificar los procedimientos de resolución de los contratos tramitados es de ocho meses.

Por ello, dado que el procedimiento de resolución de contrato objeto del presente dictamen se inició por el Ayuntamiento el 26 de julio de 2023, el plazo para dictar y notificar la resolución es de ocho meses.

Ahora bien, teniendo en cuenta la fecha de inicio del procedimiento, es claro que cuando se formula la propuesta de resolución (el 16 de mayo de 2024) se ha superado el citado plazo de ocho meses, sin que conste que el plazo se haya suspendido al amparo del artículo 22, apartado 1 de la LPAC, ni que haya concurrido alguno de los casos de suspensión previstos en su apartado 2 (circunstancias a las que, además, no ha aludido la Administración consultante).

Por ello, al haber transcurrido el plazo de ocho meses para dictar y notificar la resolución, procede que la Administración consultante declare la caducidad del procedimiento de resolución contractual.

**4ª.-** Sin perjuicio de lo anterior, el Ayuntamiento puede, en su caso, acordar el inicio de un nuevo procedimiento de resolución. En relación con ello, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial de interés casacional, "para la reapertura de un procedimiento administrativo en 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" (sentencia 1.667/2020, 3 de diciembre, del Tribunal Supremo).

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 presente 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 mencionados, "En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al 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.

## III
## CONCLUSIONES

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

Procede que se declare la caducidad del procedimiento de resolución del contrato de obras "Edificio para cuartel de la Policía Local", suscrito entre el Ayuntamiento de xxxx y qqqq, S.L.

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