



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 7 3 / 2 0 2 3

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 2 de marzo de 2023.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de la Villa de Ingenio en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de resolución del contrato de servicios denominado «Lote 2: Servicio de impresión en soportes especiales y cartelería de gran formato» adjudicado a la entidad (...), de fecha 8 de julio de 2021, por un precio de 15.000 euros (EXP. 37/2023 CA)\*.*

## F U N D A M E N T O S

### I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de la Villa de Ingenio por oficio de 18 de enero de 2023, con entrada en este Consejo Consultivo el día 26 de enero de 2023, es la Propuesta de Resolución mediante la cual se resuelve el contrato de servicios «*Lote 2: "Servicio de impresión en soportes especiales y cartelería de gran formato"*», por incumplimiento de los plazos por parte del adjudicatario y de su obligación esencial de prestar el servicio.

2. La legitimidad para solicitarlo, el carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para la emisión del dictamen se derivan de los arts. 12.3 y 11.1.D.c) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el 191.3, letra a), de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP) precepto que es de aplicación toda vez que el contratista se ha opuesto a la resolución o por lo menos entiende que no le es imputable la causa de resolución que se alega.

---

\* Ponente: Sra. Marrero Sánchez

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1 LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor.

Asimismo, resulta aplicable, en lo que no se oponga a la LCSP (Disposición derogatoria LCSP), el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP), también de carácter básico.

3. En lo que se refiere al régimen jurídico aplicable, se han de efectuar las siguientes consideraciones jurídicas:

3.1. Respecto a la regulación del contrato es oportuno traer a colación lo ya indicado por este Consejo Consultivo, entre otros, en sus Dictámenes 233/2019, de 20 de junio; 391/2019, de 7 de noviembre o 320/2020, de 30 de julio, que distingue el régimen sustantivo aplicable al contrato del régimen procedimental aplicable a la resolución del contrato.

En cuanto al régimen sustantivo, habiéndose adjudicado el contrato el día 8 de julio de 2021 resulta aplicable la LCSP (Disposición Transitoria primera.2 en relación con la disposición final decimosexta LCSP).

Dentro del referido marco legal, el régimen al que han de ajustarse los efectos y extinción del contrato es, según dispone el art. 25 LCSP, el establecido por la propia Ley y sus disposiciones de desarrollo -actualmente, y a falta de tal desarrollo reglamentario, el RGLCAP- aplicándose supletoriamente las restantes normas de Derecho administrativo y, en su defecto, las normas de Derecho privado.

3.2. Respecto al Derecho procedimental aplicable se ha de señalar que:

3.2.1. Las normas de procedimiento aplicables serán las vigentes en el momento de inicio del expediente administrativo encaminado a la resolución del contrato. Este criterio se sustenta en lo establecido en la Disposición transitoria tercera de la LPACAP [*«a) A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior»*], norma de aplicación subsidiaria a los procedimientos en materia de contratación, según establece el apartado primero de la Disposición Final cuarta LCSP.

3.2.2. Por Resolución de la Alcaldía n.º 2022-6870, de 10 de octubre, se inicia el presente procedimiento de resolución contractual por causa imputable al contratista.

En dicho precepto se establecen como trámites preceptivos la audiencia al contratista (art. 191.1) y, cuando se formule oposición por parte de éste, el Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva [art. 191.3, letra a)]. Trámites estos que aparecen debidamente cumplimentados en el procedimiento administrativo que se ha remitido a este Consejo.

Además, en el ámbito local, se preceptúa como necesario el informe jurídico de quien ostente la Secretaría de la Corporación, de acuerdo con lo establecido en la Disposición Adicional Tercera, apartado 8, LCSP.

Consta en el expediente administrativo informe jurídico del Secretario Accidental del Ayuntamiento, para la resolución del contrato, por incumplimiento del objeto principal del mismo.

Por su parte, el art. 112.2 de la LCSP obliga a tener al avalista como parte interesada en los procedimientos que afecten a la garantía prestada. En idéntico sentido, el art. 109.1, apartado b) RGLCAP, prevé la apertura de un trámite de audiencia al avalista cuando se proponga la incautación de la garantía depositada. En este caso, dicha audiencia no es necesaria ya que la garantía se constituye mediante carta de pago en metálico por importe de 700,93 euros.

4. El órgano competente para dictar resolución es la Alcaldesa (Disposición adicional segunda.1 LCSP), por ser el órgano de contratación (art. 212.1 LCSP). Como tal órgano de contratación ostenta la prerrogativa de acordar la resolución del contrato, conforme al art. 190 LCSP, sin perjuicio de las posibles delegaciones de competencia.

## II

Los antecedentes relevantes del procedimiento contractual son los siguientes:

1. Mediante Resolución de Alcaldía número 2021-4673, de fecha 8 de julio de 2021 se adjudicó el contrato de "SERVICIO DE IMPRESIÓN, MEDIANTE LOTES -LOTE 2: SERVICIO DE IMPRESIÓN EN SOPORTES ESPECIALES Y CARTELERÍA DE GRAN FORMATO", a favor de la entidad (...), con un porcentaje de descuento único, a aplicar sobre los precios unitarios del servicio, del 6,33%; conforme al siguiente presupuesto máximo de gasto por anualidad:

IMPOR TES	Primera anualidad (09/08/2021 al 08/08/2022)		Segunda anualidad (*) (09/08/2022 al 08/08/2023)	
	LOTE 2	Presupuesto 2021 (09/08/2021 al 31/12/2021)	Presupuesto 2022 (01/01/2022 al 08/08/2022)	Presupuesto 2022 (09/08/2022 al 31/12/2022)
	6.250,00 euros	8.750,00 euros	6.250,00 euros	8.750,00 euros
	15.000,00 euros		15.000,00 euros	

\*En caso de ejercitarse la prórroga

En fecha 6 de agosto de 2021 se formaliza electrónicamente contrato administrativo entre la empresa adjudicataria (...) y el Ayuntamiento de Ingenio, suscribiéndose el Acta de Inicio del servicio el 13 de septiembre de 2021, con fecha de efectos el 16 de septiembre de 2021.

2. La cláusula tercera de dicha resolución de adjudicación número 2021-4673, de fecha 8 de julio de 2021, así como la cláusula 5 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), estipula, en cuanto a la duración del contrato, lo siguiente:

« (...) 3.1.- *Plazo Inicial: El contrato tendrá una duración inicial de UN (1) AÑO a contar, en un principio, desde el día 9 de agosto de 2021 o dentro de los tres días hábiles siguientes a la formalización del mismo. A tal fin se suscribirá un Acta de Inicio, dentro del citado plazo.*

*No obstante, el contrato también finalizará una vez se alcance el límite máximo de gasto para una anualidad, sin posibilidad de ampliación, y, ello, a pesar de no haber transcurrido el plazo temporal de un año.*

*3.2.- Prórroga del contrato: El plazo de vigencia establecido para el contrato podrá ser prorrogado por un periodo anual más, de tal forma que la duración total del contrato incluido el periodo inicial de ejecución se extenderá por un máximo de DOS (2) AÑOS.*

*Un mes antes del término del periodo inicial, el Adjudicatario comunicará su intención de formalizar la PRÓRROGA o bien dar por concluida la relación contractual, en caso omiso, se entenderá su intención de proseguir con la relación contractual.*

*La prórroga deberá estar formalizada por escrito y acordada por el órgano de contratación.*

*3.3.- No obstante, lo anterior, una vez finalizado el plazo total de ejecución del contrato, la empresa adjudicataria deberá continuar prestando el servicio y mantener las mismas condiciones del contrato hasta la adjudicación de uno nuevo y por un plazo no superior a seis meses».*

3. Con fecha 22 de agosto de 2022, mediante registro de salida n.º 2022-S-RE-7320, se remite requerimiento al adjudicatario del contrato para manifestación de conformidad o no a la prórroga del contrato formalizado en fecha 6 de agosto de 2021, por un periodo de UN (1) AÑO, comprendido entre el 15 de septiembre de 2022 hasta el 14 de septiembre de 2023, estableciéndose hasta las 24:00 horas del día 29 de agosto de 2022, para la presentación de la misma.

4. Mediante escrito n.º 2022-E-RE-7567, de 8 de septiembre de 2022, por (...) se expone su intención de no continuar con la prestación del servicio.

5. Con fecha 13 de septiembre de 2022 y registro de salida n.º 2022-S-RE-7765 se realiza requerimiento al adjudicatario del contrato, solicitando manifestación de ratificación a la conformidad o no a la prórroga del contrato formalizado en fecha 9 de agosto de 2021, por un periodo de UN (1) AÑO, comprendido entre el 15 de septiembre de 2022 hasta el 14 de septiembre de 2023, estableciéndose hasta las 24:00 horas del día 14 de septiembre de 2022, para la presentación de la misma, dado que, en base a la ratificación de no conformidad a la continuidad del mismo se iniciaría el procedimiento de penalidad de acuerdo a la cláusula 29 del PCAP.

6. Mediante escrito n.º 2022-E-RE-7792, de 16 de septiembre de 2022, por (...) se señala que no es posible la continuación del servicio a través de la prórroga al haber sufrido un incendio en su nave, viendo mermada la capacidad productiva en más de un 50%, no pudiendo asumir la misma carga de trabajo.

7. Ante la manifestación anteriormente transcrita, se realiza en fecha 20 de septiembre de 2022 y registro de salida n.º 2022-S-RE-8006, requerimiento al

adjudicatario del contrato para que presente documentación justificativa de la causa alegada al respecto de la disconformidad con la continuación de la prestación del servicio, esto es, el incendio sufrido en sus instalaciones y, asimismo, exponga y acredite, en su caso, el motivo de no poder cumplir el compromiso con la Administración al estar mermada, según su escrito, su capacidad productiva al 50%.

8. Mediante escrito n.º 2022-E-RE-8002, de 22 de septiembre de 2022, (...) entrega informe del Consorcio de Bomberos de Santa Cruz de Tenerife, de 20 de septiembre de 2022, en el que se informa acerca del incendio sufrido en la nave empresarial el día 1 de julio de 2022, así como el Acta notarial del siniestro, en el que se certifica que el incendio efectivamente se produjo.

9. Con fecha 27 de septiembre de 2022, mediante escrito con n.º 2022-S-RE-8279 se formula requerimiento solicitando la especificación del motivo exacto de no suministrar al Ayuntamiento de la Villa de Ingenio con cargo al 50% de la producción que sí continua en activo tras el acontecimiento citado, de conformidad con sus manifestaciones expresas realizadas en el expediente de contratación.

10. Mediante escrito n.º 2022-E-RE-8147, de 27 de septiembre de 2022, (...) viene a señalar, en esencia, que conforme a la estipulación tercera del contrato la duración del mismo sería un año, pudiéndose prorrogar por un período anual más, siempre que el adjudicatario comunicara con un mes de antelación al período inicial su intención de dar por concluida la relación contractual. Que de forma verbal, manifestó su intención de dar por concluida la relación contractual en el plazo establecido contractualmente, cuestión de la que se dejó constancia por escrito con efectos desde el 6 de agosto, sin que la Corporación se haya manifestado sobre la no prórroga del contrato, y respecto a la resolución insisten en que el incendio afectó al 50% de la producción y que la maquinaria afectada es la utilizada para realizar los trabajos de la Corporación, y en consecuencia, solicita que se tenga por resuelta la relación contractual.

### III

En cuanto a los trámites del presente expediente de resolución contractual, constan los siguientes:

1. Mediante Resolución de Alcaldía n.º 2022-6870, de fecha 10 de octubre de 2022, se resuelve incoar procedimiento para acordar, si procede, la resolución del contrato de servicios «SERVICIO DE IMPRESIÓN, MEDIANTE LOTES -LOTE 2: SERVICIO

*DE IMPRESIÓN EN SOPORTES ESPECIALES Y CARTELERÍA DE GRAN FORMATO»* por causa imputable al contratista adjudicatario.

2. Con fecha 27 de octubre de 2022, mediante registro de entrada n.º 2022-E-RE-9285, (...) efectúa las alegaciones en el trámite de audiencia cursado en fecha 14 de octubre de 2022, mediante escrito con registro de salida n.º 2022-S-RE-8877, entendiéndose que no ha habido falta de prestación del servicio, sino la decisión de no prorrogar el contrato.

3. Con fecha 19 de diciembre de 2022, se emite informe por el empleado municipal de Medio Ambiente, (...), en relación a las órdenes de trabajo solicitadas a (...) en fecha 7 de julio de 2022 y su cumplimiento favorable.

4. Con fecha 22 de diciembre de 2022, se emite informe por el Técnico municipal de Medio Ambiente, (...), en relación a las órdenes de trabajo solicitadas a (...) en fechas 1 y 8 de agosto de 2022 y su cumplimiento favorable.

5. La Propuesta de Resolución desestima las alegaciones del contratista y acuerda resolver el contrato por demora en el cumplimiento de los plazos por el adjudicatario y por incumplimiento de la prestación principal del contrato sin causa justificada, con incautación de la garantía definitiva.

## IV

1. Este Consejo no puede entrar, en esta ocasión, a conocer el fondo del asunto planteado, toda vez que, del análisis del expediente se aprecia que el procedimiento está caducado.

En efecto, en cuanto al plazo de resolución contractual, es aplicable el plazo de tres meses desde su inicio para resolver el expediente de resolución contractual, aplicando el plazo residual previsto en el art. 21.3 LPACAP, al haber sido declarado contrario al orden constitucional de competencias por el Tribunal Constitucional en Sentencia 68/2021, de 18 de marzo, el plazo de ocho meses previsto en el art. 212.8 LCSP, solo en cuanto a su aplicación a las Comunidades Autónomas, entidades locales y entes dependientes de todos ellos.

Señala la referida sentencia: *«En cuanto a la extinción de los contratos, el art. 212.8 LCSP dispone que los expedientes de resolución contractual deberán ser instruidos y resueltos en el plazo máximo de ocho meses. El Tribunal considera fundada la pretensión del recurrente, por cuanto 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)].*

La aplicación del plazo máximo de tres meses para resolver el procedimiento de resolución contractual, a la vista de la sentencia del Tribunal Constitucional que declara la exclusiva aplicación del art. 212.8 LCSP a la Administración del Estado y no a las Administraciones de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales y entes públicos dependientes, resulta de nuestros recientes Dictámenes 154/2022, de 21 de abril, y 163/2022, de 28 de abril, y otros posteriores, en los que señalamos que tras la referida Sentencia, y una vez publicada la misma (BOE n.º 97, de 23 de abril de 2021) conforme al art. 38 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, por diversos Organismos consultivos autonómicos se ha optado por aplicar en estos procedimientos de resolución contractual el plazo de tres meses previsto en el art. 21.3 LPACAP, de carácter básico, añadiéndose por nuestra parte, lo siguiente:

*« (...) 2.3. Así las cosas, la STC 68/2021, de 18 de marzo, se apoya en que el establecimiento de un plazo específico para los supuestos de resolución contractual se incardina en el ámbito de la competencia autonómica de desarrollo de las bases en materia de contratación pública. Al respecto, se recoge que: “ (...) ambas partes reconocen que en esta materia la legislación básica es competencia del Estado de acuerdo con el art. 149.1.18 CE y que las comunidades autónomas pueden asumir la competencia de desarrollo legislativo y ejecución”; «Dentro del respeto a la legislación básica estatal, las comunidades autónomas han podido asumir la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de contratación pública (STC 237/2015, de 19 de noviembre, FJ 2)» -Fundamentos jurídicos primero, apartado a) y quinto, apartado B) de la Sentencia).*

*Como ya se ha destacado, el Tribunal Constitucional comienza por descartar el carácter básico de esta previsión legal («El tribunal considera fundada la pretensión del recurrente, por cuanto se trata de una norma de naturaleza auxiliar y procedimental que no puede ser considerada básica»), de lo que deduce a continuación que a las Comunidades Autónomas les cabe sustituir (es la expresión que emplea) dicha previsión por otra de carácter propio: «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».

A partir de lo que se lleva expuesto, hay que entender que a las Comunidades Autónomas les es dado establecer un plazo distinto de caducidad, sea mayor o menor del que contempla el art. 212.8 LCSP.

Una vez declarado contrario el precepto (art. 212.8 LCSP) al orden de distribución de competencias entre el Estado y Comunidades Autónomas por las razones antes expresadas, al otorgar la LCSP carácter básico a dicha previsión legal, la consecuencia que el Tribunal deduce no es la nulidad de dicho precepto, sino «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».

Pues bien, en la actualidad no existe ninguna disposición normativa autonómica canaria reguladora del plazo máximo para resolver los expedientes de resolución contractual (en sentido análogo al discutido art. 212.8 LCSP). Es más, tampoco existe una remisión específica a la normativa estatal respecto al régimen aplicable a los contratos, puesto que ni la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias contiene precepto alguno respecto al régimen aplicable a los contratos que celebre la Administración autonómica (más allá del genérico art. 2 que dispone que «Las Administraciones Públicas de Canarias se regirán por la Constitución, Estatuto de Autonomía, la legislación básica del Estado, la presente Ley y por las normas dictadas en desarrollo de éstas, respondiendo su organización, funcionamiento y régimen competencial a los principios de eficacia, economía, descentralización y máxima proximidad a los ciudadanos») ni ninguna otra norma propia establece que el derecho estatal en esta materia -o con carácter general-, sea supletorio de las normas de nuestra Comunidad Autónoma, y ello a diferencia de lo que sucede en otras regiones, como por ejemplo, en Murcia, cuyo Estatuto de Autonomía sí lo establece (sin olvidar la aplicabilidad del art. 149.3 de nuestra Constitución).

Por lo demás, la Disposición final cuarta, apartado primero, LCSP señala que «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 establecidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en sus normas».

Señalado cuanto antecede, este Consejo Consultivo entiende que procede la aplicabilidad de la normativa básica en materia de procedimiento administrativo común, en este caso, el art. 21.3 LPACAP y por tanto, el plazo para la instrucción y resolución del expediente sería de tres meses y no de ocho. No otra puede ser la conclusión tras la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional cuya aplicación en sus estrictos términos entiende este Consejo Consultivo obliga al cambio de doctrina aún a sabiendas de

*las dificultades prácticas que supondrá la aplicación de tan breve plazo, de tres meses, para la instrucción, resolución y notificación por parte de las Administraciones Públicas de los expedientes de resolución contractual, obstáculo que sólo podría ser removido si se dicta una norma por nuestra Comunidad Autónoma, en el marco de sus competencias, que fije un plazo superior a esos tres meses para la resolución contractual que se tramite por la Comunidad Autónoma así como por las Corporaciones Locales canarias. A falta de tal norma específica, y en tanto la misma sea aprobada, el plazo a aplicar será el de tres meses, como se ha señalado».*

No obstante, conviene señalar que nuestra Comunidad Autónoma, a través de la Ley 7/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2023, ha ejercido ya su competencia de desarrollo y ejecución en materia de contratación en el concreto aspecto del plazo de estos procedimientos. Así, dispone la Disposición adicional Sexagésima segunda de la citada Ley lo siguiente:

Sexagésima segunda. Procedimientos de resolución contractual en materia de contratación pública.

*«Los procedimientos de resolución contractual que se tramiten en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, incluidas sus entidades locales, y estén incluidos en el ámbito de aplicación de la legislación estatal de contratos del sector público, deberán ser instruidos, resueltos y notificados, en el plazo máximo de ocho meses. La falta de resolución expresa en el plazo indicado conlleva la caducidad y el archivo de las actuaciones».*

A pesar de ello, el plazo de tres meses establecido en el art. 21.1 LPACAP sigue resultando aplicable a los procedimientos que se encontraran en tramitación con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva norma, pues, al no haberse previsto un régimen transitorio que posibilite su aplicación a tales procedimientos, se ha de aplicar la regla general de que tales procedimientos se seguirán rigiendo por la normativa anterior (Disposición transitoria tercera LPACAP).

2. Aplicada la anterior doctrina al presente caso, hemos de concluir que el procedimiento de resolución contractual -iniciado, según la propia Propuesta de Resolución, el 10 de octubre de 2022-, está incurso en caducidad, con anterioridad, incluso, a la solicitud de dictamen -26 de enero de 2023-, al haber transcurrido el plazo máximo de tres meses para su resolución -el 10 de enero de 2023- previsto en el art. 21.3 LPACAP.

Deberá, por tanto, declararse la caducidad del procedimiento de resolución contractual por el Ayuntamiento y procederse al archivo de las actuaciones, sin perjuicio de poder incoar un nuevo procedimiento de resolución contractual, con

igual pretensión y la misma o diferente causa, conservando, por aplicación del principio de economía, los actos que se estimen necesarios que, en su caso, deberán ser incorporados por una diligencia al nuevo expediente administrativo que se incoe, siendo posible, de acuerdo con la doctrina de este Consejo Consultivo expuesta en el Dictamen 481/2022, de 7 de diciembre, la suspensión del plazo de caducidad por el tiempo que media entre la solicitud del Dictamen y su definitiva recepción, siempre que se acuerde expresamente, se motive debidamente y sea notificado, por exigencia del art. 22.1.d) LPACAP, al contratista interesado. Esta suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses.

Una vez concluida la instrucción del expediente de resolución contractual y antes de su remisión de nuevo a este Consejo Consultivo, deberá otorgarse nueva audiencia al contratista.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución no se considera conforme a Derecho al haber caducado el procedimiento, tal como se razona en el Fundamento IV del presente Dictamen.