

D I C T A M E N 4 9 2 / 2 0 2 4

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 12 de septiembre de 2024.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de resolución del contrato de servicios consistente en la realización de «Tres controles de ayudas del Fondo Operativo de Organización de Productores de Frutas y Hortalizas», suscrito con la entidad (...) (EXP. 447/2024 CA)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución por la que se acuerda la resolución del contrato administrativo de servicios suscrito el día 29 de noviembre de 2018, con la entidad mercantil «(...)» y que tenía por objeto « (...) *la realización de “Tres controles de ayudas de FONDO OPERATIVO DE ORGANIZACIÓN DE PRODUCTORES DE FRUTAS Y HORTALIZAS”, con el fin de prestar los servicios profesionales para la colaboración con la Intervención General de Canarias, en la realización de las auditorías de las ayudas financiadas por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), al amparo del Reglamento (UE) n.º 1306/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, pagadas a los beneficiarios en el ejercicio financiero 2017 (16 de octubre de 2016 a 15 de octubre de 2017)*» [Cláusula primera del pliego de cláusulas administrativas particulares].

2. La legitimación para la solicitud de Dictamen le corresponde a la Sra. Consejera de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea del Gobierno de Canarias [art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC-].

* Ponente: Sra. de León Marrero.

Asimismo, es competencia del Consejo Consultivo la emisión, con carácter preceptivo, de dictamen en los supuestos de « (...) *nulidad, interpretación, modificación y resolución de los contratos administrativos en los casos previstos en la normativa general de contratación administrativa*» [art. 11.1.D, apartado c) LCCC]. En este sentido, el art. 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 -en adelante, LCSP- [texto legal aplicable al presente supuesto de acuerdo con lo establecido en la cláusula 3.1. del pliego], señala que « (...) *será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos y respecto de los contratos que se indican a continuación: a) La interpretación, nulidad y resolución de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista*». Circunstancias éstas que concurren en el presente procedimiento administrativo -incluida la oposición del contratista-.

3. La competencia para resolver el presente expediente de resolución contractual le corresponde al órgano de contratación [art. 212.1 LCSP]. En el caso concreto analizado, dicha competencia le corresponde a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea del Gobierno de Canarias [cláusulas 2.1 y 2.2 del pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato administrativo de servicios, en relación con el art. 23.2, letra t) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos, aprobado por Decreto 175/2022, de 3 de agosto -Fundamento de Derecho primero de la Propuesta de Resolución-].

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

4.1. 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.

Así, en cuanto al régimen sustantivo, habiéndose adjudicado el contrato administrativo de referencia el día 23 de noviembre de 2018 -folio 421 del expediente consultivo-, resulta de aplicación la LCSP [Disposición Transitoria primera.2 en relación con la Disposición final decimosexta de la 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 Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre -en adelante, RGLCAP-], aplicándose supletoriamente las restantes normas de Derecho administrativo y, en su defecto, las normas de Derecho privado.

En idéntico sentido se pronunció este Consejo Consultivo de Canarias en su anterior Dictamen 52/2020, de 13 de febrero [véase el apartado 4º del Fundamento primero del precitado documento jurídico].

4.2. Respecto al Derecho procedimental aplicable se ha de señalar lo siguiente:

4.2.1. 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 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -en lo sucesivo, 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 de la LCSP.

4.2.2. A la vista de lo anteriormente expuesto, y habiéndose incoado el presente procedimiento de resolución contractual el día 23 de mayo de 2024, esto es, bajo la vigencia de la LCSP, es por lo que procede acudir, en primer lugar, a su art. 191.3, relativo al «procedimiento de ejercicio» de las prerrogativas de la Administración Pública en materia de contratación.

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 que aparecen debidamente cumplimentados en el procedimiento administrativo que se ha remitido a este Consejo.

Asimismo, el art. 109.1, apartado c) RGLCAP, prevé la evacuación preceptiva del informe del Servicio Jurídico; en este caso, de la Viceconsejería de los Servicios

Jurídicos del Gobierno de Canarias ex art. 20, letra II) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias. Trámite éste que se ha observado en la instrucción del presente procedimiento administrativo de resolución contractual.

5. En cuanto al plazo máximo para resolver -y notificar-, se ha de señalar que la resolución de incoación del presente procedimiento administrativo se adoptó el día 23 de mayo de 2024, esto es, con posterioridad a la entrada en vigor -el 1 de enero de 2023- de la Ley 7/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2023, cuya disposición adicional sexagésimo segunda, titulada *«Procedimientos de resolución contractual en materia de contratación pública»*, establece que *«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 conllevará la caducidad y el archivo de las actuaciones»*.

De esta manera, el plazo máximo para instruir, resolver y notificar la resolución que ponga fin al presente procedimiento de resolución contractual es de ocho meses. Plazo que no se ha superado en el presente supuesto, al haberse incoado de oficio el actual procedimiento el día 23 de mayo de 2024 y no haber transcurrido aún el precitado plazo. Por lo que se entiende que el procedimiento administrativo de referencia no ha caducado.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo y que constan documentados en el expediente remitido son los siguientes:

1. Con fecha 29 de noviembre de 2018 se procede a la formalización del contrato administrativo de servicios [adjudicado mediante Resolución de 23 de noviembre de 2018, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda del Gobierno de Canarias -folio 421-] consistente en la realización de *«Tres controles de ayudas del FONDO OPERATIVO DE ORGANIZACIÓN DE PRODUCTORES DE FRUTAS Y HORTALIZAS»*, con (...), actuando en calidad de administrador único de la empresa *«(...)»*, comprometiéndose, con estricta sujeción, al pliego de cláusulas administrativas particulares y a las prescripciones técnicas del mismo y en las condiciones contenidas en su oferta, a realizar dicho servicio.

2. En aplicación del apartado segundo, párrafo segundo de la cláusula 18ª del pliego de cláusulas administrativas particulares, la empresa adjudicataria, mediante autorización de fecha 14 de noviembre de 2018, optó por constituir la garantía mediante la retención en la primera factura.

3. Con fecha 15 de enero de 2019, se contabilizó el documento contable O 382598, con el que se abonó la factura n.º 181202, de la empresa adjudicataria, por un importe de 2.224,53 €. En dicho documento fue retenida la cantidad de 825 € en concepto de garantía definitiva.

4. El día 19 de marzo de 2019, tiene entrada en la Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos escrito de la empresa contratista, por el que se renuncia al trabajo encomendado y se solicita la resolución del contrato administrativo de referencia.

5. Con fecha 20 de marzo de 2019 se da traslado del escrito de renuncia de la empresa contratista al responsable del contrato [cláusula 20 del pliego] a los efectos de que éste emita informe respecto a lo alegado por la entidad mercantil «(...)».

6. Con fecha 21 de marzo de 2019 la responsable del contrato emite informe respecto a la solicitud de renuncia al contrato administrativo de servicios presentada por la empresa contratista. Dicho informe es firmado, asimismo, por la Interventora General, *«en conformidad con la responsable del contrato»*.

7. Con fecha 22 de marzo de 2019 se remite el informe de la responsable del contrato/Intervención General a la empresa adjudicataria, a los efectos de que ésta formule las alegaciones que tenga por convenientes en aras a la defensa de sus propios intereses.

8. El día 28 de marzo de 2019 se reciben las alegaciones de la empresa contratista al informe emitido por la responsable del contrato.

9. Con fecha 6 de abril de 2019 la responsable del contrato emite un nuevo informe, en el que, entre otras cuestiones, propone iniciar expediente de resolución del contrato por causa imputable al contratista. Dicho informe es firmado, nuevamente, por la Interventora General, *«en conformidad con la responsable del contrato»*.

10. Con fecha 3 de mayo de 2019 se notifica a la empresa adjudicataria las alegaciones emitidas por la responsable del contrato/Intervención General.

11. Con fecha 12 de junio de 2019 el órgano de contratación [Secretaría General Técnica] remite escrito a la responsable del contrato de referencia, en el que se le solicita que informe y valore los daños y perjuicios ocasionados por el contratista al no haber cumplido con lo establecido en el objeto del contrato.

12. Con fecha 14 de junio de 2019 la responsable del contrato emite informe de los daños y perjuicios ocasionados a la Administración Pública por causa imputable al contratista, valorándolos en el 20 % del importe del contrato.

13. Mediante Resolución n.º 365, de 17 de junio de 2019, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, se acuerda incoar procedimiento administrativo para la resolución del contrato administrativo de servicios suscrito el día 29 de noviembre de 2018 con la entidad mercantil «(...)».

Asimismo, y virtud de dicha resolución, se acuerda la apertura del trámite de audiencia a la empresa contratista a los efectos de que ésta pueda alegar lo que estime conveniente a sus intereses.

La notificación a la empresa contratista de la precitada resolución administrativa de 17 de junio de 2019 se produce el día 3 de julio del mismo año.

14. Con fecha 11 de julio de 2019 la empresa contratista formula escrito de alegaciones, solicitando que se declare la nulidad de la Propuesta de Resolución.

15. Mediante Resolución n.º 422, de 17 de julio de 2019, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, se acuerda rectificar el error material padecido en la anterior Resolución n.º 365, de 17 de junio de 2019, relativo al importe de la penalización.

Dicha corrección de errores materiales es notificada a la empresa contratista con fecha 23 de julio de 2019.

16. Mediante oficio de 29 de octubre de 2019 [con registro de entrada en este órgano consultivo el mismo día], el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda, Presupuesto y Asuntos Europeos solicita la emisión del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo al amparo de lo dispuesto en la LCCC.

17. Con fecha 28 de noviembre de 2019 se emite Dictamen 439/2019, de este Consejo Consultivo en el que se advierte de la existencia de diversas deficiencias en el procedimiento administrativo de resolución contractual que han de ser subsanadas.

18. A través de oficio de 22 de enero de 2020 del Excmo. Sr. Consejero de Hacienda, Presupuesto y Asuntos Europeos se vuelve a solicitar la emisión del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo.

19. Con fecha 13 de febrero de 2020 se emite Dictamen 52/2020, de este Consejo Consultivo de Canarias, en el que, entre otras cuestiones, se concluye que *«la propuesta de resolución por la que se acuerda la resolución del contrato administrativo de servicios suscrito con fecha 29 de noviembre de 2018 con la entidad mercantil «(...)», se entiende que es conforme a Derecho (...)»: « (...) concurre en el presente supuesto la causa de resolución alegada por la Administración, pues la empresa contratista ha incumplido, por causa imputable a la misma, la obligación principal y esencial de prestar el servicio, al haber renunciado al contrato con el consiguiente cese de la actividad (art. 211 de la LCSP en relación con la cláusula 32 del Pliego)».*

20. Mediante Resolución n.º 120, de 19 de febrero de 2020, de la Secretaria General Técnica de la extinta Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos, se acuerda la resolución del contrato de referencia, *« (...) con imposición de indemnización en concepto de daños y perjuicios del 20% del importe del servicio (...) »*, ascendiendo ésta a un total de 2.079 €.

La citada Resolución administrativa es notificada a la empresa contratista el día 20 de febrero de 2020.

21. Con fecha 17 de marzo de 2020 la empresa contratista [«(...)»] formula recurso potestativo de reposición contra la Resolución administrativa -n.º 120, de 19 de febrero de 2020-, por la que se acuerda la resolución del contrato administrativo de referencia.

22. Con fecha 20 de mayo de 2024 se dicta Resolución n.º 389, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, por la que se estima *« (...) el recurso potestativo de reposición interpuesto por (...) en representación de (...), declarando la caducidad del procedimiento por el que se acuerda la resolución del contrato, con imposición de indemnización en concepto de daños y perjuicios del 20% del importe del servicio, consistente en la “Realización de tres controles de ayudas del Fondo Operativo de Organización de Productores de frutas y hortalizas”»*; y se procede al archivo de las actuaciones.

La precitada resolución administrativa consta debidamente notificada a la empresa contratista el día 20 de mayo de 2024.

III

En cuanto a la tramitación del expediente de resolución contractual, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1. Con fecha 23 de mayo de 2024 se dicta Resolución n.º 402, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, por la que se acuerda el inicio -nuevamente- del « (...) *procedimiento para resolver el contrato, con imposición del veinte (20)% del importe del servicio consistente en la realización de “Tres controles de ayudas del FONDO OPERATIVO DE ORGANIZACIÓN DE PRODUCTORES DE FRUTAS Y HORTALIZAS”, formalizado el 29 de noviembre de 2018, con la entidad (...) (...) . Dicha indemnización asciende a (...) 2.224,53 € (...), que deberá ser incautada mediante retención de la garantía definitiva de (...) 825,00 € (...) y la reclamación de la diferencia a la adjudicataria por importe de (...) 1.399,53 € (...) ».*

Asimismo, se declara la conservación de los actos y trámites del anterior expediente iniciado mediante Resolución n.º 365, de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos, de 17 de junio de 2019; y se confiere trámite de audiencia a la entidad contratista con el fin de que presente cuantas alegaciones y justificaciones estime convenientes.

La Resolución administrativa de incoación del presente procedimiento de resolución contractual figura debidamente notificado -el día 23 de mayo de 2024- a la empresa contratista.

2. Con fecha 7 de junio de 2024 la empresa contratista [en la actualidad, «(...)»] presenta escrito de alegaciones oponiéndose a la resolución contractual instada por la Administración autonómica -al haber prescrito el derecho de la Administración a resolver el contrato de referencia-.

A este respecto, se ha de reproducir lo manifestado por la Propuesta de Resolución en relación con el «*tracto sucesivo de la empresa contratista*»:

«El contrato que nos ocupa se formalizó con la mercantil (...), entidad que fue adquirida mediante la figura de la compraventa por (...), según consta en la escritura pública de fecha 2 de octubre de 2020, con número de protocolo 1903, ante el Notario (...).

Con posterioridad, la entidad (...) cambia de denominación, constituyéndose como (...), según resulta acreditado en la escritura pública ante el Notario (...), con número de protocolo 1267, de 23 de mayo de 2023.

Finalmente, consta acreditado mediante escritura pública ante el Notario (...), de fecha 28 de febrero de 2024 con número de protocolo 597, la fusión por absorción de la sociedad (...), como sociedad absorbida, con la consiguiente disolución sin liquidación, por parte de (...), como sociedad absorbente, transmitiéndose en bloque a título universal todos los elementos patrimoniales integrantes del activo y pasivo de dichas sociedades, subrogándose (...) en todos los derechos y obligaciones de la entidad absorbida.

Por tanto, nos encontramos ante una disolución de la mercantil (...) sin liquidación, por lo que se ha transmitido a la entidad (...) todo el pasivo de la primera, en el que se encuentran las responsabilidades por las infracciones cometidas por ella, de tal forma que (...) sucede a aquélla ante este órgano de contratación».

3. Con fecha 2 de julio de 2024 se emite informe por parte de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias ex art. 20, letra II) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

4. Figura en las actuaciones la Propuesta de Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea en la que se plantea la resolución del contrato administrativo de servicios en los siguientes términos:

«Primero.- Resolver el contrato para realización de “Tres controles de ayudas del FONDO OPERATIVO DE ORGANIZACIÓN DE PRODUCTORES DE FRUTAS Y HORTALIZAS”, formalizado el 29 de noviembre de 2018, con la entidad (...), (N.I.F. (...)).

Segundo.- Imponer en concepto de indemnización por los daños y perjuicios causados a la Administración Pública, el veinte por ciento (20%) del importe del servicio, cuya cantidad asciende a DOS MIL DOCIENTOS VEINTICUATRO EUROS CON CINCUENTA Y TRES CÉNTIMOS (2.224,53 €), de los cuales OCHOCIENTOS VEINTICINCO EUROS (825,00 €) serán incautados mediante retención de la garantía definitiva, y la cantidad restante por importe de MIL TRECIENTOS NOVENTA Y NUEVA EUROS CON CINCUENTA Y TRES CÉNTIMOS (1.399,53 €) deberá ser reclamada a la entidad (...).».

5. Mediante oficio de 5 de julio de 2024 [con registro de entrada en esta Institución consultiva el día 10 de ese mismo mes y año], la Excm. Sra. Consejera de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea solicita la emisión del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo al amparo de lo dispuesto en la LCCC.

IV

1. La Propuesta de Resolución sometida a la consideración jurídica de este Consejo Consultivo plantea la resolución del contrato administrativo de referencia en idénticos términos a los ya examinados por este Organismo en su Dictamen 52/2020, de 13 de febrero.

Si bien, en este caso, se propone -como novedad- la resolución del contrato de servicios formalizado con fecha 29 de noviembre de 2018, previa afirmación de la ausencia de prescripción de la facultad resolutoria de la Administración contratante [véase, en este sentido, lo manifestado en el Fundamento de Derecho tercero de la Propuesta de Resolución].

2. Pues bien, una vez examinado el contenido del expediente consultivo, y analizados los argumentos -fácticos y jurídicos- esgrimidos en aquél, se entiende que no procede la resolución del contrato administrativo de servicios al que se contrae el presente procedimiento de revisión de oficio, al haber prescrito el derecho de la Administración a resolver el precitado contrato. La anterior conclusión se fundamenta en los razonamientos jurídicos que se exponen en las siguientes líneas:

2.1. En primer lugar, resulta oportuno compartir la aplicabilidad -supletoria- de los plazos de prescripción previstos en el Código Civil [art. 1964 CC -5 años, en atención a la norma vigente en el momento de celebración del contrato-] a la acción o potestad resolutoria del contrato por parte de la Administración Pública, pues así se ha declarado en diversos pronunciamientos jurisprudenciales.

En este sentido, podemos citar la sentencia de 10 de marzo de 2016, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, del Tribunal Supremo, en la que se indica lo siguiente:

«Lo determinante en el presente caso es si la acción que tiene la Administración para exigir el cumplimiento del contrato y, en su caso, para resolver el mismo, se encuentra o no prescrita, tal como alega la actora.

La institución jurídica de la prescripción en su modalidad extintiva se funda en la actitud pasiva de quien tiene un derecho potencial y no lo ejerce en los plazos preestablecidos en una concreta norma jurídica sobreviniendo su eficacia en aras de la seguridad jurídica por el mero transcurso del tiempo.

Como punto de partida, debe tenerse en cuenta que en nuestro ordenamiento jurídico ninguna norma regula específicamente el plazo de prescripción de las acciones nacidas de los contratos administrativos.

Para suplir esta laguna, es preciso acudir al Código Civil, cuyo artículo 1930 párrafo 2.º, dispone que: “También se extinguen del propio modo por la prescripción los derechos y las acciones, de cualquier clase que sean”.

El artículo 1964 dispone que las obligaciones personales -como es el caso- que no tengan señalado otro término especial, prescriben a los 15 años.

Asimismo, de conformidad con el artículo 1969 del Código Civil, el tiempo para la prescripción de acciones, cuando no haya disposición especial que otra cosa determine, se contará desde el día en que pudieron ejercitarse.

(...)

(...) esta Sala ha de ratificar la solución razonable de la sentencia recurrida (...) . En consecuencia, el plazo para declarar la resolución comienza conforme a la normativa del Código Civil aplicada por la sentencia recurrida, desde que la resolución pudo ejercitarse y no desde la fecha de la resolución, que daría lugar al inicio del plazo de caducidad para su impugnación jurisdiccional, o en otro caso al de la posible prescripción de la ejecución del acto administrativo resolutorio».

En idéntico sentido se pronuncia la sentencia n.º 1645, de 15 de noviembre de 2019 [Recurso n.º 752/2012], de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en la que se puede leer lo siguiente respecto a la «acción de resolución del contrato»:

«Por lo que atañe a la potestad administrativa para resolver el contrato administrativo de obra, el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía rechazó la aplicabilidad del art. 24 de la LGHPCAA, confinando el ámbito de este precepto a los derechos de contenido económico. De otra parte, entendió que el expediente resolutorio tenía que acomodarse, a efectos de tramitación, al Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSF), así como al citado RGLCAP, por cuanto dicho procedimiento se había iniciado el 22/02/2012, vigente el TRLCSF.

El dilema planteado obtuvo cumplida respuesta en la STS de 10 de marzo de 2016, recurso de casación 317/2015, que explicaba:

** El plazo para declarar resuelto el contrato de obra por causa imputable al contratista se inicia desde que pudo ejercitarse la acción.*

** Esta acción se sujeta al plazo general de prescripción de 15 años que fija el art. 1964 del CC, estimando motivación razonable y suficiente la dada por la Sala Territorial que había declarado: “ (...) Lo determinante en el presente caso es si la acción que tiene la*

Administración para exigir el cumplimiento del contrato y, en su caso, para resolver el mismo, se encuentra o no prescrita, tal como alega la actora.

La institución jurídica de la prescripción en su modalidad extintiva se funda en la actitud pasiva de quien tiene un derecho potencial y no lo ejerce en los plazos preestablecidos en una concreta norma jurídica sobreviniendo su eficacia en aras de la seguridad jurídica por el mero transcurso del tiempo.

Como punto de partida, debe tenerse en cuenta que en nuestro ordenamiento jurídico ninguna norma regula específicamente el plazo de prescripción de las acciones nacidas de los contratos administrativos.

Para suplir esta laguna, es preciso acudir al Código Civil, cuyo artículo 1930 párrafo 2.º dispone que: “También se extinguen del propio modo por la prescripción los derechos y las acciones, de cualquier clase que sean”.

El artículo 1964 dispone que las obligaciones personales -como es el caso- que no tengan señalado otro término especial, prescriben a los 15 años. Asimismo, de conformidad con el artículo 1969 del Código Civil, el tiempo para la prescripción de acciones, cuando no haya disposición especial que otra cosa determine, se contará desde el día en que pudieron ejercitarse”.

Finalmente, la sentencia n.º 445, de 20 de septiembre de 2018, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, afirma lo siguiente respecto a la prescripción de la acción de resolución contractual:

«La sentencia de primera instancia consideró aplicable el plazo general de prescripción de las acciones personales previsto en el artículo 1964 del Código Civil (15 años en el momento en que se celebró el contrato y en el momento en que se dicta la resolución recurrida), razón por la cual no aprecia la mencionada prescripción. Debemos ratificar (esa) apreciación, sin que pueda considerarse existente ningún óbice prescriptivo en el momento en que se incoa el expediente. En este sentido, y como aval jurisprudencial al plazo de prescripción aplicado por la sentencia (y que todavía no había transcurrido cuando se incoa el expediente), procede traer a colación la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 10/03/2016, recurso 317/2015 (...), que en un caso de resolución de un contrato administrativo considera que el plazo para declarar la resolución administrativa comienza conforme a la normativa del Código Civil aplicada por la sentencia recurrida, desde que la resolución pudo ejercitarse.

La sentencia de instancia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional recurrida en casación decía sobre el particular lo siguiente:

“Como punto de partida, debe tenerse en cuenta que en nuestro ordenamiento jurídico ninguna norma regula específicamente el plazo de prescripción de las acciones nacidas de los contratos administrativos.

Para suplir esta laguna, es preciso acudir al Código Civil, cuyo artículo 1930 párrafo 2º, dispone que:

“También se extinguen del propio modo por la prescripción los derechos y las acciones, de cualquier clase que sean”.

El artículo 1964 dispone que las obligaciones personales -como es el caso- que no tengan señalado otro término especial, prescriben a los 15 años.

Asimismo, de conformidad con el artículo 1969 del Código Civil, el tiempo para la prescripción de acciones, cuando no haya disposición especial que otra cosa determine, se contará desde el día en que pudieron ejercitarse”.

El Tribunal Supremo confirma este planteamiento concluyendo lo siguiente lo siguiente: “En consecuencia, el plazo para declarar la resolución comienza conforme a la normativa del Código Civil aplicada por la sentencia recurrida, desde que la resolución pudo ejercitarse y no desde la fecha de la resolución, que daría lugar al inicio del plazo de caducidad para su impugnación jurisdiccional, o en otro caso al de la posible prescripción de la ejecución del acto administrativo resolutorio”».

2.2. En cuanto a la interpretación que del art. 95.3 LPACAP realiza la jurisprudencia, la sentencia de 9 de febrero de 2015, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, del Tribunal Supremo [Rec. 5262/2011] -en relación con el anterior art. 92.3 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuyo tenor literal es idéntico al del actual art. 95.3 LPACAP- señala lo siguiente en relación con la denominada «ineficacia interruptiva de los procedimientos caducados»:

«Cosa distinta de lo anterior es que, tras la incoación del procedimiento administrativo que determinó el efecto interruptivo, el curso de dicho procedimiento exceda después, injustificadamente, del tiempo máximo que para su tramitación disponga la ley e incurra por ello en caducidad. La consecuencia de la caducidad del procedimiento es que se anula, ex tunc, su efecto interruptivo inicial, con lo que el plazo de prescripción nunca llegó a interrumpirse (o más exactamente, debe reputarse como si no se hubiese producido aquella incoación interruptiva). Así lo viene a establecer el antes citado artículo 92.3 de la Ley 30/1992, precisamente para reaccionar contra la excesiva tardanza de los procedimientos sancionadores».

Pues bien, teniendo en cuenta la fecha [19 de marzo de 2019 -«dies a quo»-] en la que la empresa contratista formalizó su renuncia unilateral al contrato suscrito con la Administración autonómica [hecho éste que, al margen de suponer un incumplimiento grave de la obligación principal -y esencial- del contrato, habilitaba,

a partir de ese momento, a la Administración Pública para resolver el contrato administrativo de referencia por causa imputable al contratista -como ya tuvo ocasión de señalar este Consejo Consultivo en su Dictamen 52/2020, de 13 de febrero-] y la fecha [23 de mayo de 2024 -«*dies ad quem*»-] en la que se incoó el presente procedimiento administrativo de resolución contractual [previa declaración de caducidad -mediante Resolución n.º 389, de 20 de mayo de 2024, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea- del anterior procedimiento resolutorio iniciado con fecha 17 de junio de 2019]; y en aplicación de lo dispuesto en el art. 1964 del Código Civil en relación con el art. 95.3 LPACAP [«*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*»] -y la interpretación que de este último artículo ha establecido la jurisprudencia-, se ha de concluir que la acción resolutoria emprendida por la Administración Pública autonómica se halla prescrita al haberse superado el plazo quinquenal de prescripción establecido en el Código Civil. Por lo que se entiende que no procede la resolución contractual pretendida por la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea del Gobierno de Canarias.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución por la que se acuerda la resolución del contrato administrativo de servicios suscrito con fecha 29 de noviembre de 2018 con la entidad mercantil «(...)», no es conforme a Derecho, en atención a los razonamientos jurídicos que se contienen en el Fundamento IV de este Dictamen.