Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 9 7 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 20 de febrero de 2025.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Lucía en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de resolución del contrato de obras denominado «REFORMA EDIFICIO (...)» suscrito con la empresa (...), por importe de 360.000,00 euros (EXP. 35/2025 CA)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica del Informe-Propuesta de Resolución formulado por el Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana, en cuya virtud se acuerda la resolución del contrato administrativo de obras denominado «*REFORMA EDIFICIO (...)*», expediente administrativo 034/2022, suscrito el día 13 de julio de 2022, con la empresa (...), por una cuantía inicial de 360.000,00 euros.

2. La legitimación para solicitar la emisión del Dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde al Alcalde de Santa Lucía de Tirajana, según lo dispuesto en el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC-.

3. 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

[*] **Ponente: Sra. de León Marrero.**

2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 -en adelante, LCSP- 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*». Circunstancia ésta que concurre en el presente procedimiento administrativo -incluida la oposición del contratista- y que determina la preceptividad del dictamen de esta Institución consultiva.

5. 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, en la Propuesta de Resolución se afirma al respecto que *«Corresponde al órgano de contratación la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, declarar la responsabilidad imputable al contratista, a raíz de la ejecución del contrato, suspender la ejecución del mismo, acordar su resolución y determinar los efectos de ésta, dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la LCSP, según dispone el artículo 190 de dicho cuerpo normativo.*

El órgano de contratación competente es el Alcalde-Presidente del Ilustre Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana, en virtud del Informe de Intervención, de fecha 11 de septiembre de 2024, sobre el importe de los recursos ordinarios del Presupuesto para el 2024, a los efectos de lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda 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 los siguientes términos:

" (...)

El importe de los recursos ordinarios del Presupuesto para el 2024 asciende a ochenta millones cuarenta y ocho mil setecientos noventa y siete euros con sesenta y uno céntimos (80.048.797,61 €), por lo que el 10% de los mismos es de ocho millones cuatro mil ochocientos setenta y nueve euros con setenta y seis céntimos de euros (8.004.879,76 €).

Según la citada D.A. 2ª de la Ley 9/2017, será órgano competente para la contratación el Pleno si el importe a licitar supera los 8.004.879,76 € y será órgano competente el Alcalde si fuera inferior al mismo.

Es por lo que se expide el presente a los efectos de cualquier expediente de contratación durante la vigencia del presupuesto 2024.

(...) ".

No obstante, en virtud del Decreto número 2023-4634, de fecha 17 de junio, se delega en la concejala delegada de Obras Públicas y Promoción de la Autonomía Personal, todas las atribuciones que correspondan a la Alcaldía y que resultan delegables de acuerdo con la Ley, que incluyen, entre otras, las facultades inherentes al órgano de contratación para las citadas materias, bajo la coordinación de los Titulares de las Áreas de Gobierno. Por lo que el órgano de contratación resulta ser este último».

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.

En cuanto al régimen sustantivo, habiéndose adjudicado el contrato administrativo de «*REFORMA EDIFICIO (…)»,* el 13 de julio de 2022, resulta aplicable la LCSP (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 citado RGLCAP- aplicándose supletoriamente las restantes normas de Derecho administrativo y, en su defecto, las normas de Derecho privado.

4.2. Respecto al Derecho procedimental aplicable se ha de señalar que las normas de procedimiento serán las vigentes en el momento de inicio del expediente administrativo encaminado a la resolución del contrato.

A la vista de lo anteriormente expuesto, y habiéndose iniciado el presente procedimiento de resolución contractual el día 11 de diciembre de 2024, procede acudir, en primer lugar, al art. 191.3 LCSP, 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 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 la persona que ejerza la Secretaría de la Corporación, que, lógicamente se debe emitir con carácter previo a la Propuesta de Resolución, de acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional tercera, apartado 8 LCSP, trámite preceptivo que se ha omitido en el presente asunto, cuestión esta que será objeto de desarrollo en un momento posterior del presente Dictamen.

Finalmente, el art. 112.2 LCSP establece que *«El avalista o asegurador será considerado parte interesada en los procedimientos que afecten a la garantía prestada, en los términos previstos en la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común»*, previendo a su vez el art. 109.1, apartado b) RGLCAP, la apertura de un trámite de audiencia al avalista cuando se proponga la incautación de la garantía depositada, lo que ocurre en este supuesto, habiéndose otorgado dicho trámite a la entidad mercantil avalista, que no formuló alegaciones.

5. 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, en la Propuesta de Resolución se afirma que *«Corresponde al órgano de contratación la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, declarar la responsabilidad imputable al contratista, a raíz de la ejecución del contrato, suspender la ejecución del mismo, acordar su resolución y determinar los efectos de ésta, dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la LCSP, según dispone el artículo 190 de dicho cuerpo normativo.*

El órgano de contratación competente es el Alcalde-Presidente del Ilustre Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana, en virtud del Informe de Intervención, de fecha 11 de septiembre de 2024, sobre el importe de los recursos ordinarios del Presupuesto para el 2024, a los efectos de lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda 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 los siguientes términos:

" (...)

El importe de los recursos ordinarios del Presupuesto para el 2024 asciende a ochenta millones cuarenta y ocho mil setecientos noventa y siete euros con sesenta y uno céntimos (80.048.797,61 €), por lo que el 10% de los mismos es de ocho millones cuatro mil ochocientos setenta y nueve euros con setenta y seis céntimos de euros (8.004.879,76 €).

Según la citada D.A. 2ª de la Ley 9/2017, será órgano competente para la contratación el Pleno si el importe a licitar supera los 8.004.879,76 € y será órgano competente el Alcalde si fuera inferior al mismo.

Es por lo que se expide el presente a los efectos de cualquier expediente de contratación durante la vigencia del presupuesto 2024.

(...) ".

No obstante, en virtud del Decreto número 2023-4634, de fecha 17 de junio, se delega en la concejala delegada de Obras Públicas y Promoción de la Autonomía Personal, todas las atribuciones que correspondan a la Alcaldía y que resultan delegables de acuerdo con la Ley, que incluyen, entre otras, las facultades inherentes al órgano de contratación para las citadas materias, bajo la coordinación de los Titulares de las Áreas de Gobierno. Por lo que el órgano de contratación resulta ser este último».

6. En cuanto al plazo máximo para resolver -y notificar-, se ha de señalar que la resolución de incoación del presente procedimiento administrativo se dicta el día 11 de diciembre 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. En consecuencia, se entiende que el procedimiento administrativo de referencia no ha caducado, lo que eventualmente acontecería el día 11 de junio de 2025.

II

En lo que se refiere a los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo, en la documentación obrante en el expediente -y tal y como señala la Propuesta de Resolución- constan los siguientes:

- El día 23 de junio de 2022, por Decreto de la Concejala Delegada de Gestión y Disciplina Urbanística, Actividades Clasificadas e Inocuas, Obras Públicas e Igualdad,

se adjudicó el contrato de obra denominado «REFORMA EDIFICIO (...)» a la empresa (...), formalizándose el contrato el día 13 de julio de 2022.

- El día 16 de agosto de 2022 se suscribió el Acta de comprobación del replanteo negativa, constando que quedaba suspendido el inicio de las obras hasta que se aprobaran los Planes de Seguridad y Salud, de Gestión de Residuos de Construcción y Demolición y de Obra por parte del Ayuntamiento y se procediera a la apertura del centro de trabajo.

- El día 5 de septiembre de 2022 se suscribió el Acta de comprobación del replanteo, teniendo la obra un plazo de ejecución de seis meses.

- El día 5 de marzo de 2023, por Decreto de la Concejala Delegada de Gestión y Disciplina Urbanística, Actividades Clasificadas e Inocuas, Obras Públicas e Igualdad, se amplió el plazo de ejecución de la obra referida hasta el 5 de julio de 2023.

- Con fecha 17 de abril de 2023, se dictó Decreto de la Concejala Delegada de Gestión y disciplina urbanística, Actividades clasificadas e inocuas, Obras Públicas e Igualdad por el que se acordó la suspensión temporal del contrato de obras denominado «REFORMA EDIFICIO (...)» (EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO 034/2022) por un plazo máximo de dos meses.

- El día 26 de abril de 2023, se suscribió el Acta de suspensión temporal del contrato entre la Dirección facultativa de la obra y la empresa adjudicataria indicándose como motivo la necesidad de redacción de un modificado de obras, habida cuenta que no resultaba posible continuar la ejecución de los trabajos pendientes hasta que no fueran incorporadas las nuevas partidas de obra que condicionaban los trabajos en las unidades respectivas.

- El día 10 de julio de 2023 se dictó el Decreto n.º 2023-5233 de la Concejala Delegada de Obras Públicas y Promoción de la Autonomía Personal por el que se acordó prorrogar la suspensión temporal del contrato de obras que nos ocupa.

- El día 22 de agosto de 2023, por un nuevo Decreto de la Concejala se acordó prorrogar por segunda vez la suspensión temporal del contrato de obras y el día 27 de septiembre de 2023, por una nueva Resolución, se acordó prorrogar por tercera vez la suspensión temporal del contrato.

- El día 10 de octubre de 2023 se dictó el Decreto n.º 2023-7104 de la Concejala Delegada de Obras Públicas y Promoción de la Autonomía Personal por el que se acordó aprobar la modificación del contrato de obras referido, reflejada en el

Proyecto modificado y aprobado técnicamente el 23 de agosto de 2023 mediante Decreto 2023-6178.

- El día 11 de octubre de 2023 se suscribió Acta de comprobación del replanteo negativa, por no haberse aprobado los Planes de Obra, de Seguridad y Salud y de Gestión de Residuos de Construcción y Demolición debido a la necesidad de modificar los documentos inicialmente aportados para que resultasen conformes al modificado de proyecto redactado, a la normativa de aplicación actualmente en vigor y a los procedimientos de trabajo específicos, no habiéndose podido efectuar la apertura del centro de trabajo en la Autoridad Laboral competente, siendo condición indispensable para el comienzo de las obras. Por parte del técnico responsable del contrato se hizo constar que queda suspendido el inicio de las obras hasta que se aprueben los mencionados planes por parte del Ayuntamiento y se proceda a la apertura del centro de trabajo. Asimismo, el contratista adjudicatario declaró expresamente su conformidad comprometiéndose a no reclamar ningún tipo de indemnización por el mismo.

- El día 2 de noviembre de 2023 se firmó el documento de formalización del contrato para la ejecución del Proyecto modificado de la obra mencionada, en el que se estableció un plazo de ejecución de cuatro meses y el día 4 de diciembre de 2023 se dictó el Decreto n.º 2023-9116 de la Concejala Delegada de Obras Públicas y Promoción de la Autonomía Personal por el que se aprobó el Plan de Seguridad y Salud, el Plan de Gestión de Residuos de Construcción y/o Demolición y el Programa de Trabajo presentados por la empresa adjudicataria del contrato de obras que nos ocupa, correspondiente a la modificación del contrato.

- El día 11 de diciembre de 2023 se suscribió por ambas partes el acta por el que se reanudaban las obras; el día 15 de diciembre de 2023 se dictó el Decreto correspondiente por el que se acordó la reanudación del plazo de ejecución ampliado, dándose por finalizado el día 21 de febrero de 2024 y el día 14 de febrero de 2024 se dictó el Decreto por el que se acordó el inicio del plazo de ejecución de cuatro meses establecido en el documento de formalización de la modificación del contrato, a partir del 22 de febrero, finalizando el 22 de junio de 2024.

- El día 12 de junio de 2024, por Decreto n.º 2024-3555 de la Concejala Delegada de Obras Públicas y Promoción de la Autonomía Personal se amplió el plazo de ejecución de las obras referidas hasta el 22 de septiembre de 2024 y nuevamente,

mediante la correspondiente Resolución, el día 18 de septiembre de 2024 se amplió el plazo de ejecución de la obra hasta el 15 de noviembre de 2024.

- El día 15 de octubre de 2024 se emitió un primer informe por el Responsable del contrato relativo a las irregularidades e incumplimientos de la contratista, que obra en el expediente remitido a este Consejo Consultivo.

- El día 16 de octubre de 2024 se efectuó requerimiento de la Concejala Delegada de Obras Públicas y Promoción de la Autonomía Personal a la empresa (...) con base en lo propuesto por el Responsable del contrato en su informe. Accediendo la empresa al citado requerimiento el día 21 de octubre de 2024.

El día 6 de noviembre de 2024, se emite un nuevo informe por el Responsable del contrato en el que se concluye:

« (...)

5º. En virtud de todo lo manifestado, y habida cuenta del plazo de tiempo restante hasta el próximo día 15/11/2024, NO se considera posible el cumplimiento del contrato, por parte del Contratista adjudicatario (...), con las prestaciones acordadas y en las condiciones esenciales del mismo; por lo que se pone en conocimiento de tales circunstancias al Órgano de Contratación con el propósito de que se tramite administrativamente como corresponda el referido expediente».

- El día 26 de noviembre de 2024, se emitió un último informe técnico que se adjunta al Informe-Propuesta y en el que se propone la resolución del contrato al no considera posible que por parte del contratista se lleve a buen término el cumplimiento del contrato.

III

Los principales trámites del presente procedimiento de resolución contractual son los siguientes:

- La tramitación del presente procedimiento se inició por Decreto de la Concejala Delegada de Obras Públicas y Promoción de la Autonomía Personal, número 2024-7463, de 11 de diciembre de 2024.

- Se otorgó trámite de vista y audiencia a la empresa contratista y a la entidad mercantil avalista, formulando alegaciones la primera de ellas.

- Por último, se emitió la Propuesta de Resolución objeto del presente Dictamen.

IV

1. La Propuesta de Resolución objeto de este Dictamen acuerda lo siguiente:

«PRIMERO.- DESESTIMAR las alegaciones presentadas el 12 y 19 de diciembre de 2024 por la empresa (...), durante el trámite de audiencia en el procedimiento de resolución del contrato de obras denominado "REFORMA EDIFICIO (...)" (EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO 034/2022), por los motivos expresados en este informe y que se dan por reproducidos.

SEGUNDO.-RESOLVER el contrato de obras denominado "REFORMA EDIFICIO (...)" (EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO 034/2022) suscrito el 13 de julio de 2022 con la empresa (...), por el incumplimiento de la obligación principal del contrato recogido en el artículo 211.1 f) de la LCSP de conformidad con los argumentos esgrimidos detalladamente en este informe propuesta y que damos por reproducidos a todos los efectos legales.

TERCERO.- LIQUIDAR el contrato de obras denominado "REFORMA EDIFICIO (...)" (EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO 034/2022) suscrito el 13 de julio de 2022 con la empresa (...), de acuerdo con la comprobación, medición y liquidación de las obras realizadas con arreglo al proyecto, fijando los saldos pertinentes a favor o en contra del contratista, previa CITA al contratista al efecto.

CUARTO.- INCAUTAR la garantía definitiva constituida por la empresa(...) por importe de 16.622,40 € el día 17 de mayo de 2022 mediante Aval bancario nº 9340.03.251771054 de la entidad (...)

QUINTO.- INICIAR el procedimiento para declarar la prohibición de contratar de la empresa (...) con el Ilustre Ayuntamiento».

2. Como ya se señaló en el Fundamento I del presente Dictamen, en el ámbito de las Administraciones Locales, constituye un trámite preceptivo el informe jurídico de la persona que ejerza la Secretaría de la Corporación o, en su caso, de la Asesoría jurídica de la Corporación, lo que ya le ha manifestado este Consejo Consultivo al Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana, al menos en una ocasión.

Así, en el Dictamen de este Consejo Consultivo 353/2024, de 18 de junio, emitido a solicitud de este Ayuntamiento y ante la misma deficiencia procedimental se manifestó lo siguiente:

«Así, la disposición adicional tercera, apartado 8 LCSP establece que:

«Los informes que la Ley asigna a los servicios jurídicos se evacuarán por el Secretario. Será también preceptivo el informe jurídico del Secretario en la aprobación de expedientes de contratación, modificación de contratos, revisión de precios, prórrogas, mantenimiento del equilibrio económico, interpretación y resolución de los contratos. Corresponderá

también al Secretario la coordinación de las obligaciones de publicidad e información que se establecen en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Conforme a lo dispuesto en la letra e) de la disposición adicional octava de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladoras de las Bases del Régimen Local, en los municipios acogidos al régimen regulado en su Título X, corresponderá al titular de la asesoría jurídica la emisión de los informes atribuidos al Secretario en el presente apartado. La coordinación de las obligaciones de publicidad e información antedichas corresponderá al titular del Órgano de Apoyo a la Junta de Gobierno».

A mayor abundamiento, procede señalar que este trámite implica el pronunciamiento jurídico cualificado sobre el fondo del asunto de la Secretaría del Ayuntamiento o, en su caso, de su Asesoría Jurídica, el cual, como no puede ser de otra manera, debe ser previo a la Propuesta de Resolución con la evidente finalidad de que el órgano instructor cuente a la hora de elaborarla con la opinión jurídica de tales órganos administrativos.

Sin embargo, en ese caso, el Ayuntamiento no ha cumplido con este trámite, lo que constituye un hecho indubitado, pues no solo no obra el mismo en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, sino que no consta en la relación de documentos pormenorizada que constituye el índice de documentación del expediente), ni tampoco se hace mención alguna a su emisión en el Fundamento de la Propuesta de Resolución que trata de forma concreta de la tramitación del expediente que nos ocupa.

3. Además de todo ello, es necesario señalarle a la Administración acerca del referido incumplimiento lo siguiente:

- En primer lugar, los informes técnicos emitidos por el arquitecto técnico y la ingeniera técnica municipal, no pueden considerarse, en modo alguno, como informes jurídicos por causas más que evidentes.

- En segundo lugar, el hecho de denominar a la Propuesta de Resolución, elaborada por el órgano instructor, con el término previo «informe» (Informe-Propuesta de Resolución), no supone de ninguna manera el cumplimiento del trámite preceptivo que se ha omitido, máxime, cuando quien debe emitir tal informe es la Secretaría del Ayuntamiento o su Asesoría jurídica y no el órgano instructor, pues ello se establece así por nuestro ordenamiento jurídico para garantizar la máxima imparcialidad de tal preceptivo informe.

4. Por lo tanto, la Administración debe retrotraer las actuaciones con la finalidad de emitir el preceptivo informe de la secretaría o de la Asesoría jurídica municipal. Una vez cumplimentado dicho trámite, y otorgada vista y audiencia al interesado, se emitirá una nueva Propuesta de Resolución que se remitirá a este Consejo Consultivo con la finalidad de que se emita nuestro preceptivo Dictamen.

Asimismo, si concluyera el plazo de caducidad de ocho meses del procedimiento durante el tiempo que se tarde en realizar las actuaciones requeridas en este Dictamen se debe declarar la caducidad del procedimiento, sin perjuicio de poder iniciar un nuevo procedimiento de resolución contractual, con la correspondiente conservación de actuaciones.

5. En relación con esto último, procede recordar la doctrina de este Consejo Consultivo acerca de la suspensión del plazo de caducidad de los procedimientos administrativos iniciados de oficio por la solicitud del preceptivo dictamen de este Consejo Consultivo, lo que también se ha de tener en cuenta una vez que se retrotraigan las actuaciones requeridas.

En el Dictamen de este Consejo Consultivo 381/2022, de 13 de octubre, entre otros muchos, se ha señalado que:

«La caducidad de los procedimientos iniciados de oficio constituye un mecanismo que tiene por objeto imponer a la Administración el cumplimiento de los plazos en cada caso establecidos para resolver y notificar la resolución, evitando una dilación injustificada del procedimiento en perjuicio de los administrados y en detrimento de la seguridad jurídica, máxime cuando la resolución que se dicte pueda comportar efectos desfavorables para los interesados. Ello justifica que el art. 25.1.b) LPACAP expresamente establezca que, en los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el art. 95 LPACAP.

Ahora bien, esta consecuencia (caducidad), no impide que en ese procedimiento se pueda acordar la suspensión por los motivos que se prevén en la propia Ley, dado que ni el art. 22 ni el citado art. 25, ambos de la LPACAP, lo impiden, con carácter general, para aquellos procedimientos que la Ley sanciona con la caducidad, ni específicamente lo prevé el art. 106 del mismo cuerpo legal para la revisión de oficio.

Como se ha señalado, se trata de una posibilidad que además encuentra apoyo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que no solo contempla la posibilidad de ampliación del plazo (bajo las estrictas condiciones establecidas en la Ley) sino, específicamente, la suspensión por la emisión de informes preceptivos y, en concreto, de los órganos consultivos.

En este sentido, en las SSTS de 6 de febrero de 2018 y, en el mismo sentido, en la de 10 de julio de 2018, se contiene la siguiente doctrina:

(...)

De la doctrina expuesta resulta, pues, la viabilidad de suspensión del plazo de caducidad en el procedimiento que nos ocupa, siempre que se cumplan los requisitos que la normativa establece, y específicamente con ocasión de la solicitud de dictamen al órgano consultivo.

Así, la posibilidad de suspensión por esta causa se encuentra contemplada en el art. 22.1.d) LPACAP, que dispone:

«1. El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos:

(...)

d) Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento».

De esta forma, es el precepto transcrito (y por razones temporales, el art. 45 LRJAP-PAC, al que se refiere la STS citada) el que habilita la suspensión del plazo a los efectos de la solicitud de dictamen al órgano consultivo, si bien cumpliendo los requisitos que al efecto se imponen.

Requisitos que se concretan en el acuerdo expreso de suspensión, pues no opera de forma automática, ya que se configura en todo caso como una facultad de la Administración, que puede por tanto ser o no ejercida, si bien, en relación con la solicitud de dictamen del órgano consultivo, el Tribunal Supremo considera eficaz que tal suspensión se adopte en la misma solicitud de dictamen. Además, ha de ser comunicada a los interesados, así como la recepción del dictamen, ya que con ello se pone en su conocimiento, respectivamente, las fechas en que se inicia y finaliza la suspensión.

Como señala el Consejo Consultivo de Asturias «la comunicación a los interesados de las fechas en que se inicia y se reanuda el cómputo del plazo de suspensión -coincidentes con los momentos de petición y de recepción de los informes preceptivos solicitados a tenor de lo establecido en el artículo 22.1.d) de la LPAC actualmente en vigor- constituye un requisito esencial sin el cual esta no puede entenderse válidamente producida, y así lo viene sosteniendo el Tribunal Supremo de forma reiterada (por todas, Sentencias de 20 de diciembre de 2011, de 11 de septiembre de 2014 y de 19 de febrero de 2016, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Secciones 3.ª y 5.ª). Tal deber de comunicación relativo a la suspensión del plazo es lógica consecuencia de la posición de los interesados en el procedimiento, del que son protagonistas; razón por la cual los artículos 21.4, 22.1, letras b), c), d) y g), y 23 de la LPAC imponen a la Administración la carga de informar a aquellos del plazo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, de las

suspensiones y de las ampliaciones de plazos que puedan disponerse. La obligación de comunicar tales extremos ha de observarse con el mayor celo posible en procedimientos como el que analizamos, en los que el transcurso del plazo máximo sin haberse notificado la resolución produce como efecto su caducidad, y ello precisamente en garantía de los interesados, sobre los que no debe pender indefinidamente la consecuencia desfavorable anunciada al iniciar el procedimiento. En definitiva, la Administración no cumple con su obligación limitándose a comunicar a los interesados la causa de las suspensiones de plazo que pudiera acordar, sino que también ha de informarles de las fechas en que se suspende y se reanuda el cómputo del plazo máximo para resolver. Solo así dispondrán aquellos de la información precisa para poder cuestionar en la vía que resulte procedente la validez de las correspondientes resoluciones» (Dictamen 126/2019, con cita del Dictamen 161/2015)».

(...)

Por último, tampoco puede obviarse que, si bien los órganos consultivos no constituyen administración activa, como se ha señalado reiteradamente en la doctrina de este Consejo Consultivo, su dictamen se inserta en todo caso dentro del procedimiento de revisión de oficio como un trámite preceptivo y necesario a efectos de poder dictar la resolución finalizadora de tal procedimiento. En esta medida, la emisión de dictamen también computa dentro del plazo de tal procedimiento y no al margen de éste».

Esta doctrina, por tanto, resulta aplicable al presente asunto, si la Administración quiere ejercer esta facultad de suspensión para evitar la caducidad del procedimiento, cumpliendo con los requisitos señalados», todo lo cual se le vuelve a señalar a este Ayuntamiento.

4. En consecuencia de todo lo dicho, deberán retrotraerse las actuaciones para que se emita el preceptivo informe de la Secretaría o de la Asesoría jurídica municipal. Tras ello, se le otorgará trámite de vista y audiencia a la empresa contratista y a la empresa avalista, tras lo cual, se emitirá una nueva Propuesta de Resolución que se remitirá a este Consejo Consultivo con la finalidad de que se emita nuestro preceptivo Dictamen.

Ello siempre que no haya concluido el plazo de ocho meses para instruir y resolver, debiendo, en caso de suceder esta última circunstancia, declararse la caducidad del procedimiento, sin perjuicio de poder iniciar un nuevo procedimiento de resolución contractual, con la correspondiente conservación de actuaciones.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se resuelve el contrato administrativo de obras denominado «*REFORMA EDIFICIO (...)*», no es conforme a derecho, debiendo retrotraer el procedimiento en los términos señalados en el Fundamento IV del presente Dictamen.